تشكيل مجلس الاتحاد في العراق
بين التحديات والحلول

م. د. هند قاسم محمد
الجامعة التقنية الوسطى، كلية التقنية الهندسية- بغداد \ العراق

Formation of the Federal Council in Iraq between Challenges and Solutions

Lect. Dr. Hind Qasim Mohammed
Middle Technical University, Technical Engineering College - Baghdad / Iraq
Hind.qasim90@mtu.edu.iq

المستخلص

ان اهم ما يستند عليه النظام الفدرالي في التطبيق هو ثنائية السلطة التشريعية، اذ تشكل الدول الاتحادية مجلسين داخل السلطة التشريعية، يتمثل الاول بمجلس النواب والثاني المجلس الاتحادي الذي يحقق التوازن في توزيع السلطة لكي يتم مشاركة جميع الاطراف في صناعة القرار بشكل متساوي، اخذ العراق بالنظام الفدرالي وفق دستوره النافذ لسنة 2005، الا انه الى الان لم يطبق هذا النظام بشكل كامل بسبب تعطيل تشكيل المجلس الثاني من السلطة التشريعية الا وهو مجلس الاتحادي، اذ اننا نجد ان المشرع الدستوري لم يعطي لهذا المجلس مساحته المفترضة في النصوص الدستورية واحال تشكيله الى مجلس النواب بتشريع قانون، فضلا عن تاخر مجلس النواب وجهات اخرى في تشكيله الى هذا الوقت، وفي هذه الدراسة البسيطة سيتم التطرق الى مجموعة من المعوقات التي سببت بتعطيل تشكيل المجلس بالاضافة الى بعض الحلول الممكنة التي ستسهل من ارجاع النظام الفدرالي الى مسره الصحيح بتشريع قانون مجلس الاتحاد وتنفيذه.

الكلمات المفتاحية: مجلس، الاتحاد، النواب، النظام الفدرالي و مشروع قانون

Abstract

The most important aspect of the federal system in practice is the duality of legislative power. Federal states form two chambers within the legislative authority. The first is the House of Representatives, and the second is the Federal Council, which achieves a balance in the distribution of power so that all parties participate equally in decision-making. Iraq adopted the federal system according to its constitution in force in 2005. However, this system has not yet been fully implemented due to the obstruction of the formation of the second chamber of the legislative authority, namely the Federal Council. We find that the constitutional legislator did not give this chamber its expected role in the constitutional texts and referred its formation to the House of Representatives through the enactment of a law. Moreover, the House of Representatives and other bodies have delayed its formation to this time. In this simple study, a number of obstacles that caused the obstruction of the formation of the council will be addressed, in addition to some possible solutions that will facilitate the return of the federal system to its correct course by enacting and implementing the Federal Council Law.

Keywords: Council, Union, Representatives, Federal system and Law project

المقدمة

ان احد مرتكزات النظام الفدرالي هي وجود مجلسين في السلطة التشريعية، وهذا ما استندت عليه الدول الفدرالية التي تهدف الى تحقيق التوازن بين السلطة المركزية والوحدات المكونة للدولة كالولايات او اقاليم او وحدات او حكومات محلية، ولحماية مصالح تلك الوحدات أثناء تشريع القوانين الفيدرالية، وقد اصبح نظام المجلسين احد خصائص الاتحاد الفدرالي الان، اذ يحقق هذه التوازن التشريعي ويعزز المشاركة السياسية المتوازنة بين الوحدات. اصبح العراق دولة فدرالية بموجب قانون ادارة الدولة لسنة 2004، اكدها دستور العراق لسنة 2005، والذي اخذ بثنائية المجلس النيابي، الا ان المجلس لم يفعل حتى الان رغم مرور ما يقارب 15 عاما على اقرار الدستور، مما ولد فراغا مؤسسيا اثر سلبا في عملية التشريع والرقابة وحماية مصالح المحافظات، فضلا ان ان معالجة الدستور لهذه الثنائية لم تاخذ مكانتها المهمة، اذ نلاحظ انه اعطى تفاصيل كثيرة بخصوص تشكيل مجلس النواب، الا انه ابخس كل ما يخص المجلس الاتحادي فلم يذكر الا بنصيين أحال في الأوّل الى قانون يصدر عن مجلس النواب يضع الهيكل التنظيمي لهذا المجلس وتحديد اختصاصاته، وأجل العمل في النص الثاني لقرار يصدر عن مجلس النواب في دورته التشريعية الثانية.

اهمية البحث

تكمن اهمية البحث الى:

1) تسليط الضوء على احد اهم مرتكزات النظام الفدرالي غير المفعلة في العراق وهو المجلس الاتحادي الذي يعد استحقاقا دستوريا لا غنى عنه لاتمام بناء المؤسسة التشريعية، باستكماله بناءه الدستوري والقانوني.
2) تحقيق التوازن السياسي بين الدولة ووحدراتها، اذ ان المجلس هو الجهة الوحيدة لتمثيل المصالح المتباينة للأقاليم والمحافظات والدفاع عنها في المركز الاتحادي.

مشكلة البحث

تتمحور مشكلة البحث حول:

- ماهي التحديات الدستورية والسياسية التي تعرقل تشكيل مجلس الاتحاد.
- ماهي اهم الخطوات التي يجب الاستناد عليها في تفعيل تشكيل المجلس وتحقيق دوره في التوازن داخل النظام السياسي.

أهداف البحث

يهدف البحث إلى الوقوف على اهم الاسباب التي تواجه تشكيل المجلس الاتحادي وبيان ومعالجة القصور والخلل في تشكيله.

منهجية البحث

استند البحث على المنهج الوصفي التحليلي لبيان هيكلية المجلس الاتحادي وتشكيله في دستور2005، فضلا عن تحليل الاسباب التي تعرقل تشكيل مجلس الاتحاد في العراق.

هيكلية البحث

قسم البحث الى مبحثين يتعرض الاول منه الى مواضيع هيكلية المجلس الاتحادي عبر مطلبين اما المبحث الثاني فتناول اهم تحديات تشكيل مجلس الاتحاد والمعالجات المهمة لتعجيل تشكيله عبر مطلبين.

المبحث الأوّل
الية تشكيل المجلس الاتحادي في دستور 2005

لم يحدد الدستور العراقي لعام 2005 الية تشكيل المجلس الاتحادي، سوى مادتين، ولم يصدر قانون ينظم عمله، وسيتم توضيح ابرز ما يخص هيكلة وعمل المجلس الاتحادي وفقا لمشروع القانون المقترح لتشكيل المجلس الاتحادي المقدم الى مجلس النواب بتاريخ 2014/9/22 عبرالمطلبين الاتيين:

المطلب الأوّل:- شروط الانتخاب

نص الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 على شكل الدولة الاتحادي، ونص ايضا بوجود مجلسين في السلطة التشريعية كما ذكرنا سابقا، واحتوت مواده على تفاصيل كثيرة تخص مجلس النواب وهو المجلس الاول للسلطة التشريعية، الا انه اقتصر على مادتين للمجلس الثاني، اذ لم ينص على شروط المرشحين لعضوية المجلس الاتحادي، فكل ما جاء بهذا الدستور في المادة 65 بانه يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بـ المجلس الاتحادي يضم ممثلي عن الاقليم والمحافظات غير المنتظمة بااقليم وينظم تكوينه وشروط عضويته واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن باغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب[1]، ما جعل تفاصيل المجلس وشروط العضوية موزعة بين قوانيين مختلفة، كمشروع قانون مجلس الاتحاد لعام 2014، وقانون الانتخاب رقم 45 لسنة 2013، فضلا عن مسودة التعديلات الدستورية لعام 2009 [2]، والتي تضمنت شروط مرشحي مجلس الاتحاد، وعند مقارنتها بشروط مرشحي مجلس النواب نجد انها متشابهة الا انه هناك اختلاف بسيط في شرط الاقامة والعمر، اذ وردت في المسودة، يشترط في المرشح لعضوية مجلس

1- المادة 65 من الدستور العراق الاتحادي لسنة 2005.

2- حسن علي البديري، دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بين اخفاقات التأسيس ومتطلبات لاخفاق، مؤسسة كونراد آديناور، تشرين الثاني 2021، ص15 ومابعدها.

الاتحـاد مـا يشـترط لعضوية المرشـح لمجلـس النـواب بالاضافـة الى كونة من سـكنة المحافظـة التـي يمثلهـا وان يكـون قـد اتـم الاربعين مـن عمره، وكمـل النـص بعبارة وينظم ذلك بقانون[1].

اما مشروع قانون المجلس الاتحادي على مجلس النواب سنة 2014، والذي اعطى شروط العضوية بالتفصيل، وهي مشابهة لشروط عضوية مجلس النواب الا انه اكد على مكان اقامة المرشح، اذ نصت المادة الثانية من مشروع القانون على ان يكون المرشح من سكنة المحافظة التي يرشح نفسه عنها، وان تتوفر فيه نفس الشروط مرشح مجلس النواب[2].

وملخص ما ورد في الدستور وفي مشروع قانون مجلس الاتحاد العراقي، من شروط العضوية هي[3]:

1) عراقي الجنسية، من اب عراقي وان يكون كامل الاهلية
2) مواطنا عراقيا منذ ستة عشر عاما، ويكون من سكنة الاقليم او المحافظة المرشح نفسه عنها، او ان يكون ساكننا فيها مدة لا تقل عن سبعة سنوات وهذا مانصت عليه المادة 56 من الدستور.
3) اما شرط العمر فيكون اربعين سنة فما فوق.
4) غير محكوم بجريمة مخلة بالاشرف او جرائم كبرى وحسن السيرة والاخلاق.
5) ان يكون من المشهود لهم بالاعمال لخدمة الوطن والشعب والمواقف النبيلة.
6) حاصل على شهادة جامعية اولية وان تكون الشهادة من جامعة معترف بها من الجهات الرسمية في الدولة.
7) غير مشمول بقوانيين اجتثاث حزب البعث والمسألة والعدالة وهذا ما نص عليه الدستور في المادة 135 كشرط اساسي لمرشحي المناصب العليا في الدولة ومنها مجلس الاتحاد[4].

1- المادة 86 من مسودة التعديلات الدستورية 2009/7/12.

2- الفقره 2 من المادة 2 من مشروع قانون مجلس الاتحاد العراقي 2014/9/22.

3- للمزيد ينظر الى سعيد النعمان، مشروع قانون مجلس الاتحاد: الصلاحيات والاختصاصات، المنتدى العراقي للنخب والكفاءات، https://iraqi-forum2014.com/committees-ar/legal/l24022025/؛ محمد مهدي صالح، ملاحظات لمشروع قانون مجلس الاتحاد، مجلس النواب، دائرة البحوث والدراسات، قسم الدراسات الانسانية، 2025، ص2.

4- المادة 135 من دستور العراق النافذ لسنة 2005.

ان هذا التشتت في النصوص القانونية اثر على الاطار القانوني للمجلس بشكل سلبي، اذ كان من الافضل ان تدرج الشروط في نصوص الدستور اسوة بمجلس النواب[1].

المطلب الثاني: الية تشكيله واختصاصاته

مثل ما تم طرحه مسبقا، ان الدستور العراقي لم يشير الى تفاصيل دقيقة عن مجلس الاتحاد العراقي، وان المجلس لم يؤسس الى الان، فلا نستطيع الخوض في الية تشكيله، الا انه يمكن ان نشير الى الاليات تشكيله وفق مسودة التعديلات لدستور 2009 ومشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة 2014، فيلاحظ ان مشروع تعديل الدستور اشار الى طريقتين في تشكيل المجلس وجمع بينهم، الطريقة الاولى الانتخاب المباشر لاعضائه اذ نصت المادة 81 يتم انتخاب اعضاء مجلس الاتحاد بطريقة الاقتراع السري المباشر من قبل سكان الاقليم والمحافظات غير المنتظمة بااقليم، والطريقة الثانية الاختيار، اذ يقوم رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء باختيار خمسة اشخاص ممن يتمتعون بخبرة للعضوية في مجلس الاتحاد وبما يضمن تمثيل المكونات[2]، الا ان هذه الطريقة تواجه انتقادا لان مجلس الاتحاد يمثل مصلح وحقوق المحافظات غير المنتظمة باقليم واقليم كردستان، وهم اولى من غيرهم في اختيار ممثليهم.

الا ان مشروع قانون مجلس الاتحاد والذي تمت قراءته من قبل مجلس النواب سنة 2014، نص على ان يتم انتخاب اعضاء مجلس الاتحاد بالاقتراع السري المباشر من قبل سكان الاقليم والمحافظات، واوضح في المادة 4 ان يدعو رئيس الجمهورية لانعقاد المجلس بمرسوم جمهوري خلال 15 يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتعقد الجلسة الاولى منه وبرئاسة اكبر الاعضاء سننا لا يجوز تجاوز هذه الفترة [3].

1- للتفاصيل ينظر الى: دستور العراق الدائم لسنة 2005 ومسودة تعديلاته، قانون الانتخابات العراقية رقم 16 لسنة 2005، وقانون انتخابات مجلس النواب رقم 45 لسنة 2013، والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2013 ومشروع قانون مجلس الاتحاد العراقي 2014/9/22.

2- المادة 81 من مسودة التعديلات الدستورية 2007/7/12.

3- المادة 14 من مشروع قانون مجلس الاتحاد 2014/9/22.

اما مدة العضوية في المجلس، فقد اختلفت مدة عضوية مجلس الاتحاد عن مجلس النواب في كل الدول الفدرالية، اذ عادة ما تكون مدة المجلس الاخير بالكامل اقصر من مدة المجلس الاول، اذ يعتبر مجلس النواب الاكثر تمثيلا للامة، ويتعين على الشعب تحقيق الرقابة على نواب المجلس واعمالهم وتجديد الثقة عن طريق الانتخاب مرة اخرى اذ ادى النائب عمله بشكل صحيح، لذلك يشترط مدة عضوية مجلس النواب قليلة وتجدد بالكامل، اما مجلس الاتحاد تكون المدة اطول و يسود مبدأ التجديد الجزئي له[1]، لان ذلك يؤدي الى الاستقرار السياسي وتحقيق ادارة مستمرة لمؤسسات الدولة ومنع التقلبات السياسية[2]، وسابقا اخذ العراق مدة ثمان سنوات في مجلس الاعيان، اذ نص القانون الاساسي العراقي على ذلك، كما اتاح اعادة تعيين العضو السابق في الدورة التالية[3]،

اما دستورنا الحالي فلم ينص على مدة العضوية في مجلس الاتحاد، لذلك نذهب مباشرة الى مسودة تعديل الدستور 2009 ومشروع قانون مجلس الاتحاد، فقد نص مشروع التعديلات على ان تكون مدة عضوية مجلس الاتحاد اربع سنوات تقويمية، وكذلك اكد على تزامن انتخابات مجلس الاتحاد مع انتخابات مجلس النواب[4]، اما مقترح قانون مجلس الاتحاد فقد حدد مدة ولاية مجلس الاتحاد بأربع سنوات تقويمية تبدأ أول جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة من دورات انعقاده، وبهذا أخذ المشرع بنفس الاتجاه الذي أخذ به المشرع الدستوري عندما حدد ولاية المجلس النواب[5]. وبالرجوع الى دستور 2005 فقد تم تحديد في المادة (9) ثانيا" بان يجري انتخاب مجلس الاتحاد قبل خمسة وأربعين يوما" من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية. وفقا" لأحكام قانون انتخاب مجلس النواب.

ونلاحظ ان شروط عضوية مجلس الاتحاد والية تشكيله ومدة العضوية متناثرة او مجزءة في عدة قوانيين، قانون الانتخابات العراقية رقم 16 لسنة 2005، وقانون انتخابات

1- حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق، بيت الحكمة، ط1، العراق، 2012، ص123.

2- سبيستان دوبان، نظام المجلسين في الديمقراطية الحديثة ندوة الاصلاح البرلماني في الديمقراطيات الحديثة 15-17 يونيو 2003، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2003، ص3.

3- المادة 32 من القانون الاساسي العراقي لسنة 1925 الملغى.

4- المادة 90 و 38 من مسودة التعديلات الدستورية 2007/7/12.

5- المادة (9) من مقترح قانون مجلس الاتحاد.

مجلس النواب رقم 45 لسنة 2013، والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2013، ومشروع قانون مجلس الاتحاد فضلا عن دستور العراق لسنة 2005 ومسودة تعديلاته[1]، اذ كان من المفترض ان يذكر كل ما يخص مجلس الاتحاد خصوصا ما يتعلق بشروط العضوية بمتن الدستور لاجل اكتسابها سموا وحمايتها من تدخل المشرع العادي بالحذف او التعديل او الالغاء، اذ من المفترض ان تكون مثل شروط عضوية مجلس النواب والتي ذكرت في نصوص دستور 2005 والذي نظم كل جوانب المجلس وتفاصيله، وهذا ما ينتقد على المشرع الدستوري في هذا الجانب، فضلا عن قصر مدة العضوية، لان من مميزات هذا المجلس في الدول الفدرالية هي طول مدة العضوية من ست سنوات فما فوق وهذا يشكل نوع من الاستقرار للنظام الفدرالي، ويتضح من التجارب الفدرلية ان نجاح المجلس الثاني او مجلس الاتحاد يعتمد على وضوح صلاحياته والية تشكيله بما يضمن التمثيل العادل للاقاليم.

1- للتفاصيل ينظر الى: دستور العراق الدائم لسنة 2005 ومسودة تعديلاته، قانون الانتخابات العراقية رقم 16 لسنة 2005، وقانون انتخابات مجلس النواب رقم 45 لسنة 2013، والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2013 ومشروع قانون مجلس الاتحاد العراقي 2014/9/22.

المبحث الثاني
اسباب تأخر تشكيل المجلس والحلول

واجهت مسيرة تشكيل مجلس الاتحاد في العراق اسباب عديدة، الا انه لا يمكن ان تكون عذرا لعدم تشكيله، اذ يعتبر المجلس الثاني في النظام الفدرالي والذي ياخذ على عاتقه تحقيق التوازن والاستقرار داخل النظام، وسياخذ هذا المبحث الاسباب التي عرقلت تشكيل المجلس في المطلب الاول اما المطلب الثاني سيقدم بعض الحلول.

المطلب الاول: اسباب تاخير تشكيل مجلس الاتحاد

منذ صدور دستور العراق النافذ لعام 2005 وحتى الان واجه تشكيل مجلس الاتحاد عقبات كثيرة كان اولها الدستور نفسه، اذا لم يعطي لهذا المجلس ثقلا في نصوصه، بل كان هامشيا وغير واضح، وسيتم التطرق لاهم اسباب تاخير تشكيل مجلس الاتحاد في النقاط الاتية[1]:

1) ان الدستور العراقي للعام 2005 لم يحدد عدد أعضاء المجلس ولا طريقة انتخابهم ولم يتضمن نسبة معينة للتمثيل أسوة بمجلس النواب، وعدد سنوات دورة المجلس ولا طريقة إدارته ـ فمثلا يفترض ان عدد سنوات الدورة لمجلس الاتحاد ينبغي ان تكون أطول نسبياً عن نظيره مجلس النواب كأن تكون لـ(5-6) سنوات، وهذا يجب تحديده في نص دستوري.
2) ان الدستور العراقي لم يحدد أسس العلاقة بين مجلس الاتحاد وكل من مجلس النواب أو السلطة التنفيذية أو السلطة القضائية.
3) لم يغفل الدستور عن اعطاء مساحة واسعة لمجلس الاتحاد في نصوصه فقط، بل ذهب الى اكثر من هذا، اذ منح الدستور سلطة تشكيل المجلس الى مجلس النواب باغلبية ثلثي اعضاءه، وهذا اضعف استقلالية مجلس الاتحاد بهيمنة مجلس النواب عليه.

1- للمزيد ينظر الى: لؤي كريم عبد، مجلس الاتحاد بين التعطيل وضرورة التفعيل، العدد27، كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، 2025، ص121-125.

4) ان الدستور أسند لمجلس النواب المهام الأخطر والأهم في مجال التشريع لاسيما القوانين المفصلية كقانون المحكمة الاتحادية العليا والنفط والغاز والموافقة على إعلان الحرب أو حالة الطوارئ، والاساس ان تكون هذه الامرو مسنودة إلى مجلس الاتحاد، لان بعض هذه المهام كونها تتصل بالشأن العام وتحتاج إلى قرار تسهم فيه كل المحافظات والأقاليم العراقية [1].

5) أسند الدستور العراقي لمجلس النواب بعض المهام المفصلية التي تتعلق بالهيئات العامة دون الالتفات إلى أهمية إسنادها إلى مجلس الاتحاد أو إشراكه فيها على الأقل ومنها انتخاب رئيس الجمهورية ومساءلته، اختيار رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، وأسند مجلس النواب لنفسه بالقوانين الصادرة عنه العديد من المهام ومنها اختيار رئيس وأعضاء المحكمة الاتحادية العليا، اختيار ومساءلة رؤساء الهيئات المستقلة كهيئة النزاهة بالشراكة مع الحكومة.

6) ناهيك عن خلو نصوص دستور 2005 من شروط او اليات تشكيل مجلس الاتحاد بشكل مفصل، فأن غياب القانون ايضا كان احدى العقبات في تشكيله، فرغم مرور فترة طويلة جدا على نفاذ الدستور، لكن الى الان لم يشرع قانون من قبل مجلس النواب لهذا المجلس.

7) الخلافات السياسية وتاثيرها على اقرار القانون وتشكيل المجلس بشكل كبير جدا، اذ هنالك تباين في كثير من الامور التي تخص تشكيل لمجلس بين الكتل النيابية ومنها عدد المقاعد وطرق التمثيل عن المحافظات، ناهيك عن غياب الارادة التشريعية اي انخفاض الاولوية لاصدار قانون المجلس الاتحادي بسبب التجاذبات الحزبية[2].

8) ان الغموض الذي يعتري مهام مجلس الاتحادي وعدم وضوح صلاحياته، جعل بعض القوى تعتبره غير ذي جدوى او من القضايا غير المهمة، اذ ان

1- محمد جبار طالب، اشكالية الثنائية التشريعية في دستور جمهورية العراق لعام 2005، بحث مقدم الى المؤتمر العلمي السنوي السادس عشر لكلية القانون، جامعة اهل البيت، 2022، ص8 ومابعدها.

2- للمزيد ينظر الى: عبد الرحمن تمام، نظام المحاصصة السياسية وتاثيره على الفساد (دراسة حالة العراق من 2003-2021)، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2022، ص8.

هناك اراء متباينة بين الكتل البرلمانية حول اهمية المجلس وطبيعة اختصاصاته والية تشكيله، والى الان لم تصل الكتل داخل قبة البرلمان الى توافق شامل يسمح بتشريع القانون والمصادقة عليه[1].

9) قضايا المركز الاقليم يرى البعض ان عدم تشكيل مجلس الاتحاد قد فاقم المشاكل بين المركز والاقليم حيث ينظر الى المجلس كالية قد تساهم في حل بعض الازمات، لكن هنالك الكثير يعتبر تشكيل المجلس واحدة من المشاكل الكبيرة بين المركز والاقليم.

وكل ما تقدم بحاجة إلى وقفة وسؤال هل يمكن ان تثار مسؤولية مجلس النواب والحكومة أو ورئاسة الجمهورية عن هذا التقصير في تطبيق نصوص الدستور وتاخير اقرار قانون المجلس، وهل يمكن ان تحرك هذه المسؤولية لكي يتم اقرار القانون وتشكيل المجلس عن طريق فتح الحوار على المستوى الوطني، و يتساءل البعض عن الطبيعة القانونية للمجلس فهل هو تشريعي فقط؟ أم هو مجلس ذو طابع متميز؟ ولكن الواضح هو ان المشرع الدستوري فوت الفرصة المؤاتية لجعله مجلساً متميزاً في تشكيله واختصاصاته والسبب أنه أسند إلى مجلس النواب كما نوهنا إلى ذلك بمهمة إصدار قانون يبين تفاصيل تشكيل وعمل المجلس، كل ماذكر يمكن ان تتخطاه الحكومة وذلك بالوصول الى حلولو ممكنة لتشكيل هذا المجلس وهذا ما سيتم التطرق اليه في المطلب الاتي.

المطلب الثاني: الحلول الممكنة لتشكيل مجلس الاتحاد

تشير المادة (65) من الدستور العراقي على أن "يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بـــ"مجلس الاتحاد" يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب"[2]، ومن هذه المادة نجد ان المشرع الزم بأتمام هذا القانون، وان

1- . حمزة مصطفى، جدل قانوني وسياسي في العراق بشأن سلطات مجلس الاتحاد مخاوف برلمانية من تقاطع صلاحياته مع تلك المنوطة بمجلس النواب، صحيفة الشرق الاوسط، سبتمبر 2014 ـ https://aawsat.com/home/article/189051.

2- ينظر الى المادة (65) من دستور العراق النافذ سة 2005.

انجاز هذا القانون ورد على سبيل الحزم والالزام وليس الاختيار، وان التاخير في اقراره يثير الشكوك حول المسؤولية المترتبة على من ستقع؟.

ومن الضروري الاشارة الى ان التأسيس القانوني السليم للمجلس لاتحادي يعد من اساسيات اكمال الهيئات الدستورية النظامية التي تكون السلطات العامة منها، كما وجود المجلس يسهم في عدالة التمثيل بين المحافظات والاقاليم في العراق ويبعد الفروقات في التمثيل للمحافظات، اذ ان المجلس سيكون ساحة لحوار وطني بالاضافة لكونه اداة رقابية اضافية على الاداء الحكومي الاتحادي والاقليمي والمحلي[1].

وحين نتساءل عن المسؤولية القانونية والأخلاقية التي تنبع من التماهي عن تأسيس مجلس الاتحاد وسائر الهيئات الدستورية الأخرى نجد ان المسؤولية بالدرجة الأساس تقع على مجلسي النواب والوزراء ورئيس الجمهورية:

أولا: مسؤولية مجلس النواب: إذ عهد إليه الدستور العراق لعام 2005 بالوظيفة التشريعية بموجب أحكام المادة (61/ أولاً) والمادة (65) التي تم ذكرها سابقا، واوضحت تلك المواد الى الزام مجلس النواب بسن قانون لمجلس الاتحاد والمادة (137) ألزمت المجلس الاول بإصدار قرار بأغلبية الثلثين للبدء بالأعمال التشريعية الخاصة بتأسيس المجلس الثاني عن طريق تشريع قانون خاص به، وبتاريخ 2012/10/1 اصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارا يلزم مجلس النواب بتشكيل مجلس الاتحاد، وجاء فيه ".... يلزم ان يصدر مجلس النواب قرارا (بيان) يشير الى الايذان بالتحضير لاعداد قانون مجلس الاتحاد بعدما انتهت دورته الانتخابية الاولى وحان بعدها وجوب اكمال جناحي السلطة التشريعية الوارد ذكرها في المادة (48) من الدستور..."[2].

ثانياً: مسؤولية مجلس الوزراء: عهد المشرع الدستوري بموجب المادة (60) الى مجلس الوزراء باختصاص تقديم مشروعات القوانين، كما الزمت المادة (76) لنيل ثقة مجلس النواب، الحكومة بتقديم برنامج حكومي يوافق عليه مجلس النواب بالأغلبية

1- حميد حنون خالد ومحمود وهاب حسن، التنظيم الدستوري لمجلس الاتحاد الفدرالي، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص الثالث، الجزء الاول، 2017، ص69 ومابعدها.

2- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (72 لسنة 2012)، الصادر في 2012/10/1، الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا، https://www.iraqfsc.iq/.

المطلقة،ومن ضمن ما يتضمنه البرنامج الحكومي هو التزام الحكومة بتشريع قانون مجلس الاتحاد كما بينا أعلاه ولم تبادر الحكومة إلى ذلك الأمر الذي يثير مسؤوليتها السياسية التضامنية إزاء مجلس النواب والشعب العراقي[1].

ثالثاً: مسؤولية رئيس الجمهورية: حيث أشار الدستور العراقي لسنة 2005 في المادة (67) منه إلى المركز القانوني لرئيس الجمهورية بأنه "رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام الدستور" وبااعتبار ان رئيس الجمهورية هو الضامن للالتزام بالدستور فلماذا لم يخطر الرأي العام بخطواته واجراءاته بخصوص صيانة المؤسسات الدستورية وسياق استكمال تأسيس هذه المؤسسات ومنها مجلس الاتحاد، لاسيما انه أقسم اليمين بموجب المادة (50) فضلا عن رئيس مجلس الوزراء والوزراء والنواب بصياغة "أقسم بالله العلي العظيم أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية بتفانٍ وإخلاص وان أحافظ على استقلال العراق وسيادته، وأرعى مصالح شعبه واسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي وان اعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة واستقلال القضاء والتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد، والله على ما أقول شهيد".[2].

ومما تقدم يتضح لنا الاهمية الكبيرة في تفعيل المساءلة للجهات التي أهملت القيام بالمهام الدستورية والقانونية الموكلة اليها أولاً، وكذلك اهمال الارادة الشعبية وتعطيل مساهماتها في رسم السياسات العامة للدولة.

ولما كان مجلس الاتحاد الغاية الأساسية من تأسيسه تمثيل المحافظات والأقاليم بذاتها، فان هذ الامر يتطلب ان تكون له خصوصية، مثلا الية انتخابه كما ذكرناها سابقا، اذ ان آلية انتخاب المجلس لم تحدد بشكل واضح في الدستور العراقي، ولذا يفترض بالمشرع الاستناد والاستفادة من التجارب الدولية التي أثبتت نجاحها، فمثلا يمكن الاعتماد على طريقة ان يكون الانتخاب نصف أو ثلث الأعضاء كل سنتين أو كل ثلاث سنوات بحسب عدد سنوات دورة المجلس لكي يستمر عمل المجلس دون انقطاع وبالتالي ضمان

1- للمزيد ينظر: لؤي كريم عبد، مجلس الاتحاد بين التعطيل وضرورة التفعيل، مصدر سبق ذكره، ص125.

2- للمزيد ينظر الى: لؤي كريم عبد، مجلس الاتحاد بين التعطيل وضرورة التفعيل، مصدر سبق ذكره ص125.

استمرارية عمله التشريعي والرقابي بشكل دائم، ومن اهم الامور التي يمكن الاستفتدة منها لتشريع القانون وتفعيل دور المجلس[1]:

1) تعديل المادة (65) من دستور 2005، وجعلها تنص على الصلاحيات بشكل واضح ومحددجدا وضمان استقالية مجلس الاتحادي عن مجلس النواب.
2) يصاحب تعديل الدستور وفق لما ورد في النقطة الاولى، التعجيل في اقرار قانون مجلس الاتحاد، والاستناد على مشروع قانون المجلس لسنة 2014 بعد تحديثه بما يتناسب مع تحقيق العدالة من جهة و المستجدات السياسية من جهة اخرى.
3) هنالك امور يجب الاستناد عليها في تشريع القانون ومن ضمنها اعتماد الانتخاب المباشر لاعضاء مجلس الاتحاد اسوة بمجلس النواب ولكي يكون تمثيل متساوي للمحافظات والاقاليم.
4) يجب وضع معايير شفافة لتوزيع المقاعد ويراعى في ذلك الخصائص السكانية والجغرافية للاقاليم والمحافظات، نشر ثقافة بين الاوساط السياسية والشعبية حول اهمية المجلس لزيادة الدعم لتفعيله.
5) ان من اهمية إقرار هذا القانون هو ان يكون للمجلس الصلاحيات الواضحة والتي تفصل عن صلاحيات مجلس النواب، ومن ضمنها صلاحيات الحق في نقض مشاريع القوانيين، وكذلك كيفية اتخاذ القرارات، وما هي حقوق وصلاحيات الأعضاء في الإقليم و المحافظات، ثم دوره في ممارسة هذه الصلاحيات والمشاركة فيها.
6) صدور قانون مجلس الاتحادي هو خطوة ضرورية لمستقبل العراق الموحد، حيث إن تحديد الصلاحيات التشريعية والرقابية للمجلسين سيسهم في حماية العملية السياسية ويعطي حقوق لجميع المحافظات العراقية من جوبه الى شماله بالتمثيل العادل، وهذا ما يعزز مبادئ الديمقراطية والفيدرالية ويخفف

1- عبد العزيز عليوي العيساوي، مجلس الاتحاد في العراق: رؤية للاستفادة من التجارب العالمية، ورقة بحثية، مركز البيان للدراسات والتخطيط، 2025، ص19–20 ؛ لؤي كريم عبد، مجلس الاتحاد بين التعطيل وضرورة التفعيل، مصدر سبق ذكره ص 128 – 131.

من حدة المحاصصة السياسية التي انهكت العملية السياسية وجعلتها تسير ببطئ مؤثرة بذلك على كل مؤسسات الدولة[1].

7) ان تاسيس المجلس الاتحادي يُعد خطوة دستورية مهمة تهدف إلى تحقيق التوازن في صنع القرار، وتعزيزا للفيدرالية المطبقة، وضمان التمثيل العادل لجميع المكونات والمحافظات خصوصا الجنوبية او ذت التعداد السكاني القليل، ورغم التحديات التي تحول دون تفعيله، فإن اقراره وتحديد صلاحياته بشكل واضح سيسهم في تعزيز الديمقراطية والاستقرار في العراق. لهذا يعتبر من الضروري أن تبذل الاطراف السياسية جهودًا جدية لتفعيل هذا المجلس، بما يحقق مصلحة البلاد ككل، ويضمن توزيعًا متساويا وعادلًا للسلطة والثروات بين مختلف الأقاليم والمحافظات[2].

8) وضع خطة استراتيجية بعيدة المدى تتمثل في إعادة تقييم النظام الاتحادي ككل بعد تشكيل المجلس، تتم من خلال الخطة معالجة الفجوات التي ظهرت نتيجة غيابه طوال السنوات الماضية، فضلا عن تعزيز الثقافة الفيدرالية في المجتمع خصوصا في المحافظات من خلال المناهج الدراسية وبرامج التوعية، لإرساء فهم صحيح وسليم للعلاقة بين المركز والأطراف، والاهم الاعتماد مبدأ الانتقال التدريجي للصلاحيات بما يتناسب مع قدرات المحافظات، ودور مجلس الاتحاد في مراقبة هذا الانتقال

1- للمزيد ينظر الى: عبد الرحمن تمام، نظام المحاصصة السياسية وتاثيرها على انتشار الفساد (دراسة حالة العراق من 2003-2021)، مصدر سبق ذكره، ص9 وما بعدها.

2- حميد حنون خالد ومحمود وهاب حسن، مصدر سبق ذكره، ص13 ومابعدها.

الخاتمة

ان اهم ركيزة للنظام الفدرالي هو مجلس الاتحاد، اذ يحاول هذا النظام تحقيق التوازن بين السلطات الاتحادية من جهة وسلطات النحافظات والاقاليم من جهة اخرى، ورغم اقرار ان العراق دولة فدرالية منذ صدور دستور العراق الدائم عام 2005، والذي نص وبشكل واضح على تشكيل مجلس الاتحاد، الا ان الملاحظ غياب هذا لمجلس عن البنية المؤسسية السياسية للدولة الى الان، مما ادى الى وجود فراغ دستوري مؤسسي تشريعي انعكس على الممارسة الحقيقية للنظام الفدرالي وطبيعة العلاقة بين الحكومة الاتحادية والسلطات المحلية.

ان غياب هذا المجلس لم يؤثر على توزيع الصلاحيات بين المركز والاطراف فقط، بل ادى الى وحدانية القرار الاتحادي وعدم مشاركة المحافظات التي تكون نسبة تمثيلها في مجلس النواب قليلة جدا خصوصا في محافظات الجنوب بسبب قلة عدد سكانها، وهو ماكان سببا في تضارب التشريعات والارباك القانوني وضعف التنسيق بين مستويات الحكم، كما ترك غيابه اثرا كبيرا على الاستقرار السياسي واضعف قدرة الدولة على ادارة التنوع الجغرافي والسياسي والمجتمعي وتحقيق تطور على مستوى البنى التحتية وتوزيع الثروات في الكثير من المحافظات خصوصا الجنوبية منها.

واوضحت البحث الاسباب التي تقف خلف عدم تشكيل المجلس والتي كان من بينها اسباب سياسية تتمحور حول الخلافات بين الاطراف المشاركة في لحكم، فضلا عن الاسباب القانونية التي تدور حول عدم تفعيل القوانين المكملة للدستور، ومنها قانون تشكيل المجلس، والاسباب المؤسسية التي تتمثل بغياب الرؤية الواضحة لشكل المجلس وصلاحياته وآلية عمله، كما اننا بينا أن استمرار هذا التعطيل يحرم الدولة العراقية من إحدى أهم ضمانات التمثيل العادل للوحدات المحلية داخل النظام الاتحادي، ويخلّ بالتوازن المطلوب بين المركز والأقاليم والمحافظات.

واخيرا نوضح أن تشكيل مجلس الاتحاد لم يعد خطوة اختيارية، بل ضرورة ملحة وحاكمة لاستكمال بناء الدولة الفدرالية وترسيخ مبادئ اللامركزية السياسية، وتقليل التوتر

السياسي، وتحقيق التناغم القانوني لضمان بنية تشريعية أكثر توازناً واستقراراً.، كما ان استكمال تاسيس المجلس يمثل نقلة نوعية في إعادة تنظيم العلاقة بين السلطات، وتحقيق مشاركة أوسع في صنع القرار، وتعزيز العدالة في توزيع السلطات داخل مؤسسات الدولة العراقية.

التوصيات

تقدم هذه الدراسة عدة توصيات للاسراع في تشكيل قانون مجلس الاتحاد ومنها التوصيات التشريعية والسياسية ومؤسسية وادارية وعلى مستوى الاقليم والمحافظات وتشمل التوصيات التشريعية:

1) تكاثف الجهود والإسراع في إصدار قانون مجلس الاتحاد وفق ما نص عليه الدستور، مع تحديد للصلاحيات وطرق اختيار أعضائه وآليات عمله.
2) تعديل بعض التشريعات ونقصد القوانين التي لها الصلة بالمجلس لضمان الانسجام بين مهام مجلس النواب ومجلس الاتحاد، ومنع تضارب الاختصاصات.

التوصيات سياسية

1) إطلاق حوار وطني تشارك فيه كل الاطراف السياسية والحكومات المحلية ومنظمات المجتمع المدني، والاتفاق على الاسس الصحيحة للمجلس.
2) الاعتماد على المعايير المهنية لاختيار أعضاء المجلس والتي ستسهم في تعزيز دوره الرقابي والتشريعي للمجلس وتقليل تاثير التجاذبات السياسية.
3) الاستفادة من تجارب الدول الفدرالية الاقليمية والدولية والتي تتماثل او تتشابه مع طبيعة المعطيات او الظروف المؤثرة في تكوين النظام الاتحادي لمعالجة نقاط الضعف الحالية.

التوصيات المؤسسية والإدارية

1) تشكيل لجان متخصصة على مستوى حكومي تاخذ على عاتقها تهيئة البنية الإدارية والتنظيمية للمجلس قبل الإعلان الرسمي عن تشكيله.

2) الاعتمام على نظام حديث في العمل قائم على الشفافية والرقمنة في إدارة الجلسات، والربط المباشر مع مجالس المحافظات.
3) اعطاء مساحة كبيرة للخبراء والمستشارين القانونيين لممارسة دورهم منذ مرحلة التأسيس، بما يضمن انطلاقة صحيحة وواضحة لاعمال المجلس.

رابعاً: توصيات على مستوى الأقاليم والمحافظات

1) تحديد أولويات للمحافظات كلا حسب طبيعتها وثرواتها والأقاليم مسبقاً لضمان إيصال مطالبها وتمثيل مصالحها في المجلس بشكل مباشر وواضح.
2) رفع مستوى تنسيق العلاقات بين الحكومات المحلية والسلطات الاتحادية لضمان نقل وجهات نظر المحافظات بشكل فعّال إلى المجلس عند تشكيله.
3) اعداد وبناء قدرات الكوادر المحلية في مجالات التشريع والرقابة والتحليل السياسي لتأهيل ممثلين قادرين على ممارسة دورا فاعلا داخل المجلس.

المصادر

الدساتير والقوانيين

1. دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005.
2. مشروع قانون مجلس الاتحاد العراقي 2014/9/22.
3. مسودة التعديلات الدستورية 2007/7/12.
4. القانون الاساسي العراقي لسنة 1925 الملغى
5. قانون الانتخابات العراقية رقم 16 لسنة 2005.
6. قانون انتخابات مجلس النواب رقم 45 لسنة 2013.
7. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2013.
8. حسن علي البديري، (2021)، دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بين اخفاقات التأسيس ومتطلبات لاخفاق، مؤسسة كونراد آديناور.
9. محمد مهدي صالح، (2025)، ملاحظات لمشروع قانون مجلس الاتحاد، مجلس النواب، دائرة البحوث والدراسات، قسم الدراسات الانسانية.
10. حنان محمد القيسي، (2012)، ثنائية المجلس التشريعي في العراق، بيت الحكمة، ط1، العراق.
11. سبيستان دوبان، (2003)، نظام المجلسين في الديمقراطية الحديثة ندوة الاصلاح البرلماني في الديمقراطيات الحديثة 15-17 يونيو 2003، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.
12. لؤي كريم عبد، (2025)، مجلس الاتحاد بين التعطيل وضرورة التفعيل، العدد27، كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية.
13. محمد جبار طالب، (2022)، اشكالية الثنائية التشريعية في دستور جمهورية العراق لعام 2005، بحث مقدم الى المؤتمر العلمي السنوي السادس عشر لكلية القانون، جامعة اهل البيت.
14. عبد الرحمن تمام، (2022)، نظام المحاصصة السياسية وتاثيره على الفساد (دراسة حالة العراق من 2003-2021)، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية.
15. عبد العزيز عليوي العيساوي، (2025)، مجلس الاتحاد في العراق: رؤية للاستفادة من التجارب العالمية، ورقة بحثية، مركز البيان للدراسات والتخطيط.

16. سعيد النعمان، مشروع قانون مجلس الاتحاد: الصلاحيات والاختصاصات، المنتدى العراقي للنخب والكفاءات، https://iraqi-forum2014.com/committees-ar/legal/l24022025/.

17. حمزة مصطفى، (2014)، جدل قانوني وسياسي في العراق بشأن سلطات مجلس الاتحاد مخاوف برلمانية من تقاطع صلاحياته مع تلك المنوطة بمجلس النواب، صحيفة الشرق الاوسط، https://aawsat.com/home/article/189051.

18. حميد حنون خالد ومحمود وهاب حسن، (2017)، التنظيم الدستوري لمجلس الاتحاد الفدرالي، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص الثالث، الجزء الاول.

19. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (72 لسنة 2012)، الصادر في 2012/10/1، الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا، https://www.iraqfsc.iq/.