مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

# الحَلُّ المَنسِيّ

## مَجلِسُ الإتِّحاد: تَرشيدُ السلطةِ وتَعزيزُ التشريع

د. علي عبدالحسين الخطيب – د. باسم علي خريسان

25

سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

## الحَلُّ المَنسِيّ

## مَجلِسُ الإتِّحاد: تَرشيدُ السلطةِ وتَعزيزُ التشريع

مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

# الحَلُّ المَنسِيّ
## مَجلِسُ الإتِّحاد: تَرشيدُ السلطةِ وتَعزيزُ التشريع

د. علي عبدالحسين الخطيب – د. باسم علي خريسان

25

سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

الحَلُّ المَنسِيّ .. مَجلِسُ الإتِّحاد: تَرشيدُ السلطةِ وتَعزيزُ التشريع

62 صفحة

الناشر

مركز البيان للدراسات والتخطيط

بغداد، أيار – مايو 2022

الطبعة الاولى

ISBN:978-9922-9637-9-2

جميع الحقوق محفوظة © لمركز البيان للدراسات والتخطيط 2022

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد (1726) لسنة 2022

ملحوظة: لا تعبِّر الآراء الواردة في الكتاب بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنَّما تعبِّر عن رأي كتابِها.

---

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

## المحتويات

مقدمة المركز ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... 11

المقدمة ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... 15

### الفصل الأول

القواعد العامة للتمثيل في الأنظمة الاتحادية وتحديد سلطاتها ... ... ... ... 17

المبحث الأول: القواعد العامة في تمثيل المجلس الاتحادي وطريقة تمثيله ... ... 17

المطلب الأول: القواعد أو المبادئ العامة في التمثيل في الأنظمة الاتحادية ... 17

المطلب الثاني: طريقة التمثيل داخل المجلس الاتحادي .. ... ... ... ... ... 18

المبحث الثاني: سلطات المجلس الاتحادي وصوره .. ... ... ... ... ... ... ... 19

المطلب الأول: سلطات المجالس الاتحادية وطرائق التوافق بينها وبين المجالس النيابية بوصفها هيئةً تشريعيةً مشتركةً ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... 19

الفرع الأول: سلطات المجالس الاتحادية وصلاحياتها التشريعية .. ... ... ... 20

الفرع الثاني: طرائق التوافق بين المجلسين بوصفهما هيئةً تشريعيةً مشتركةً . ... 22

المطلب الثاني: إشكال السلطة التشريعية في بعض الدول الاتحادية .. ... ... 24

الفرع الأول: السلطة التشريعية الاتحادية في أستراليا ... ... ... ... ... ... 24

الفرع الثاني: السلطة التشريعية الاتحادية في كندا ... ... ... ... ... ... ... 26

الفرع الثالث: السلطة التشريعية الاتحادية في ألمانيا . ... ... ... ... ... ... 27
الفرع الرابع: السلطة التشريعية الاتحادية في سويسرا ... ... ... ... ... ... 28
الفرع الخامس: السلطة التشريعية الاتحادية في البرازيل .. ... ... ... ... ... 30
الفرع السادس: السلطة التشريعية الاتحادية في الأرجنتين ... ... ... ... ... 32
الفرع السابع: السلطة التشريعية الاتحادية في الهند . ... ... ... ... ... ... 33
الفرع الثامن: السلطة التشريعية الاتحادية في بلجيكا ... ... ... ... ... ... 34
الفرع التاسع: السلطة التشريعية الاتحادية في النمسا ... ... ... ... ... ... 35
الفرع العاشر: السلطة التشريعية الاتحادية في ماليزيا ... ... ... ... ... ... 36
الفرع الحادي عشر: السلطة التشريعية الاتحادية في المكسيك ... ... ... ... 37
الفرع الثاني عشر: السلطة التشريعية الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة . .. 38
الفرع الثالث عشر: السلطة التشريعية الاتحادية في إثيوبيا ... ... ... ... ... 39
الفرع الرابع عشر: السلطة التشريعية الاتحادية في روسيا ... ... ... ... ... 39
الفرع الخامس عشر: السلطة التشريعية الاتحادية في الباكستان . ... ... ... 40
الفرع السادس عشر: السلطة التشريعية الاتحادية في دولة جنوب إفريقيا . ... 42
الفرع السابع عشر: السلطة التشريعية الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية 42
الفرع الثامن عشر: السلطة التشريعية الاتحادية في إسبانيا... ... ... ... ... 43
الفرع التاسع عشر: السلطة التشريعية الاتحادي في نيجيريا.. ... ... ... ... 44

الفرع العشرون: السلطة التشريعية الاتحادية في البوسنة والهرسك. ... ... ...44

**الفصل الثاني**

التجربة العراقية عن طريق واقع النص الدستوري وتطبيقه مستقبلاً ... ... ...47

المبحث الأول: التكييف القانوني لنص المادة (65) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005.. ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ...47

المطلب الأول: من الناحية الدستورية. ... ... ... ... ... ... ... ... ... ...49

المطلب الثاني: من الناحية القانونية... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ...50

المبحث الثاني: مقترحات حول تشكيل المجلس الاتحادي في العراق وصلاحياته في إطار آفاق عملِهِ مستقبلاً ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ...51

المطلب الأول: مقترحات حول تشكيل المجلس الاتحادي العراقي... ... ...51

المطلب الثاني: صلاحيات المجلس الاتحادي وسلطاته وآلية عمله مستقبلاً ...53

(توصية عامة) ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ...56

قائمة المراجع والمصادر .. ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ...57

## مقدمة المركز

بالقدر الذي يأخذه الحديث عن النظام السياسي –بوصفه التجلي المادي للدولة– من أهمية، وما ينطوي عليه من تعقيد، تأخذ «صورة» النظام السياسي بدورها مناحٍ أكثر تعقيداً، والتباساً بين تجربة كل أمة في بلورة نظامها السياسي، وَفْقاً لفلسفتها في بناء الدولة، وتشكيل صورها، وما يترتب على وجودها من بنًى مادية ومعنوية.

وفي الوقت الذي حلت فيه الدولة إشكال «الأمن» سواءً أكان بمعناه التقليدي، أم بما توسَّع له معنى المصطلح في العصر الحديث، فإنَّها –أي: الدولة– قادت إلى إشكال آخر، هو صورة الحكم، وطبيعته، وطبيعة القوى القابضة على السلطة فيه، وكيفية إدارتها لواجبات النظام السياسي، ضمن الدولة، وفكرة الدولة في أيِّ مجتمع.

قادت المخاضات العديدة –التي خاضتها الأمم في غمراتها– إلى تطور صورة الحكم تقليدياً، من الملك القابض على كل شيء، مروراً بفكرة المستبد المستنير، وديمقراطية الصفوة... إلخ، وصولاً إلى الديمقراطية التمثيلية بصورها المختلفة، سواءً أكانت مباشرة، أم نيابية، أم رئاسية، أم ملكية دستورية بنظام نيابي.

ولكن، الجدل بشأن صورة النظام السياسي وطبيعة السلطات فيه لم تتوقف يوماً حتى في النماذج الديمقراطية الحديثة، واستمرَّ الحديث بشأن الصلاحيات، ومدى خضوعها لفكرة العرف السياسي، أو قوة النصوص الدستورية، ومدى رغبة القابض على السلطة باستخدام جميع صلاحياته، وإن قاد هذا إلى اضطرابٍ سياسي محتمل، ولعلَّ ولاية «دونالد ترامب» كانت مثالاً لهذا أي: للعرف السياسي الذي تعرَّض للاهتزاز، ولم تكن رغبة البقاء في السلطة بالأمر الجديد على الولايات المتحدة، إذ سبق لها أن جرَّبتها مع «فرانكلين روزفلت» من قبل، وليس هذا موضع نقاش للنظام السياسي الأمريكي قدر ما هي إشارة الى أنَّ صورة

النظام السياسي الديمقراطي، ومهما بدا مستقراً، فإنَّه سيظلُّ عرضةً للجدل، وقابلاً للتطوير، والالتفاف عليه في الوقت نفسه.

على هذا، كانت فكرة تقسيم السلطة التشريعية على غرفتين من تجليات ذلك الجدل المستمر بشأن الديمقراطية، صورة نظامها السياسي وطبيعته، وتداخلت في اختيار هذا التقسيم عوامل متعدد، موضوعية ونظرية.

تختار الدول ذات الأنظمة الفيدرالية –تقليدياً– أن تقسِّم سلطتها التشريعية على غرفتين، تمثِّل إحداها شعوب الدول الداخلة في الاتحاد، وتمثِّل الأخرى حكومات الدول الداخلة في الاتحاد، ويكاد لا يشذ عن هذا التطور التاريخي لصورة الغرفتين إلا القليل، ولعلَّ المثال البريطاني مثَّل نموذجاً خاصاً لتقسيم السلطات التشريعية بين مجلس العموم ومجلس اللوردات، الذي كان صاحب اليد العليا، حتى فَقَدَ تدريجياً سلطاته، وصار مجلساً شرفياً مع تطوُّر النظام الديمقراطي البريطاني.

من جانب آخر، تأخذ فكرة «تهشيم السلطة» ومنع احتكار صلاحيات واسعة بيد مجلس واحد ركن مهم أيضاً في تقسيم السلطة التشريعية على مجلسين، لأنَّ خضوع السلطة التنفيذية المفترض للسلطة التشريعية، ومسؤوليتها التامة أمامها، يثير مخاوف متعددة، وتتعلَّق هذه المخاوف بمزاج الكتلة المهيمنة على السلطة التشريعية، وقدرتها على التصرف كـ«دكتاتور» نيابي، يعرقل عمل السلطة التنفيذية، حتى وإن كانت منبثقة منها، خصوصاً في الأنظمة ذات الديمقراطيات الهشَّة، أو في الأنظمة التي تتيح لقليلي الخبرة أن يخوضوا الانتخابات النيابية، بما يستلزم وجود غرفة تشريعية أخرى وازنة، تهشِّم أي محاولة لاستغلال الصلاحيات الواسعة للسلطة التشريعية من جهة، وبالوقت نفسه، تضمُّ معايير لانتخاب أعضاء الغرفة العليا في البرلمان، من ذوي الخبرة والتمرُّس في العمل النيابي والتشريعي، بما يزيد من جودة القوانين، ويرصِّن مخرجاتها.

ولم يكن النظام الديمقراطي الحديث في العراق، المتسم بهشاشة البدايات

بمعزل عن هذا الجدل، وعن الالتباس بشأن السلطة التشريعية، وعن دورها أمام السلطة التنفيذية، وعن دور الأخيرة ومسؤوليتها أمام البرلمان، وقدرتها على تمرير سياساتها العامة برضاه، أو تجاهله وَفْق قوة رئيس مجلس الوزراء، واستناده على كتلة قوية في البرلمان.

وفي الحقيقة، يلاحظ أنَّ استثمار صلاحيات السلطة التشريعية، وقدرتها على عرقلة السياسات الحكومية كان متجلياً تجلّياً واضحاً في عددٍ من مراحل الدورات التشريعية في العراق، وإن لم يعدِم البرلمان العراقي –من جانب آخر– وجود رئيس مجلس وزراء قوي قادر على تجاهل البرلمان، وتمرير سياساته من دون الخضوع لمزاج الكتل السياسية.

ومزاج الكتل السياسية هذا إنَّما يرتبط بعوامل معروفة في العراق، قائمة على التوازن الطائفي، الذي يبدو أنَّه يواجه مشكلة كبرى في الدورة التشريعية الحاضرة –دورة العام 2021– التي تبيّن أيضاً أنَّ الارتباك بين الكتل، والصراع السياسي، وحداثة تجربة عدد كبير من النواب، قاد إلى التباسات قانونية، وجدل مستمر بشأن المناصب الكبرى، وتشكيل اللجان، وغيرها.

وإذا كان مجلس النواب تجلياً للانقسامات المجتمعية المدفوعة باتجاهات «ما قبل دولتيه» لأسباب تاريخية وموضوعية متعددة، فإنَّ وجود غرفة ثانية للتشريع وبمواصفات خاصة بإمكانها أن تسهمَ في خلق فضاء «وطني» عابر لتلك الاتجاهات، وداعم لعملية بناء الدولة والأمة بشروطها العصرية الحديثة.

من هنا، يبدو الحديث عن تشكيل مجلس الاتحاد –الجسم الدستوري– الذي نُسِيَ في غمرة الأحداث العراقية الجلل منذ التصويت على الدستور عام 2005 إلى اليوم، يبدو أمراً ضرورياً لا مندوحة عنه، ويكتنفه جدل كبير، بشأن صلاحياته، وما ينبغي أن يُناطَ به من واجبات، وإمكانية تنازل مجلس النواب عن بعض من أهم سلطاته الواسعة لغرفة تشريعية أخرى، بما يضعف هيمنته على الحكومة، على

رأس السلطة التشريعية الذي يبدو أنَّ هناك توجُّه عام لأن يكون أكثر ضعفاً بعد كل دورة تشريعية، خصوصاً إذا لم يكن مستنداً على كتلة نيابية قوية تمرِّر قراراته، وتدافع عن سياسته.

إجمالاً، حاول الباحثان في هذا الكتاب تقديمَ لمحةٍ وافيةٍ عن فكرة مجلس الاتحاد، النماذج العالمية التي تطبِّقه، وصولاً إلى محاولة تحقيق وجوده في العراق، عبر الأطر القانونية السليمة، بطريقة تضمن أن يكون فاعلاً، وقادراً على موازنة السلطة التشريعية، ومساءلة السلطات الأخرى.

**مركز البيان للدراسات والتخطيط**

## المقدمة

قبل الخوض في الحديث عن السلطة التشريعية في العراق لا بدَّ من تقديم إيجاز غير مخلٍّ، وشرح غير مملٍّ عن أهم أنماط السلطة التشريعية –بمجلسيها (النيابي والاتحادي)– وصلاحياتها في بعض الدول الفيدرالية في العالم والوقوف على تجاربها وتحديداً في مضمار صلاحيات المجلس الاتحادي أو سلطاتها من حيث إنشائه أو تشكيله أو آلية عمله ونطاق اختصاصه بوصفه المجلس الثاني في السلطة التشريعية فيها، ليتسنَّى لنا في نهاية المطاف اختيار النظام الأنسب أو الطريقة المثلى –إن صحَّ التعبير– في تشكيل المجلس الاتحادي العراقي المزمع إنشاؤه وما ينبغي أن يكون به مستقبلاً في العراق بوصفه يشهد تجربةً برلمانيةً حديثةً تتعلَّق بنشأة الدولة الاتحادية فيه، وتحت ظل تحوُّل الدولة من اليسيرة الموحَّدة إلى الدولة المتحدة المركبة، ولبلوغ هذه الغاية سوف نسعى جاهدين قدر الإمكان إلى جعل هذه الدراسة تنصب بالدرجة الأولى على إجراء مقارنة تحليلية للمجالس الاتحادية والمجالس النيابية في الدول الاتحادية، ذات المنحى أو النهج الفيدرالي، ثم نعقب بعد ذلك على تسليط الضوء على أهم الصلاحيات أو السلطات التي يتمتَّع بها كلا المجلسين (النواب والاتحاد) بوصفهما يمثِّلان قسمي السلطة التشريعية مجتمعةً، عبر توضيح نقط الالتقاء بينهما، وبيان علاقتهما ببعضهما بعضاً في سير العملية البرلمانية، مع ضرورة إبراز القواعد أو المبادئ العامة في طريقة التمثيل بتلك المجالس، وذلك في الفصل الأول من بحثنا هذا، ثم نعكف بالدرجة الثانية وفي الفصل الثاني على دراسة التجربة العراقية عبر واقع النص الدستوري وتطبيقه مستقبلاً، وذلك في ظل الدستور العراقي الدائم لسنة 2005، وإدراج أهم التوصيات القانونية والدستورية المتعلقة بإنشاء المجلس الاتحادي (الثاني) في العراق، وتبيان آلية عمله مستقبلاً في ظل التحولات الديمقراطية التي تشهدها ساحة معظم الدول الاتحادية في العالم على وجه العموم والعراق على وجه الخصوص.

## أولاً: إشكالية البحث من الناحية القانونية

تتعلَّق الإشكالية التي تواجه كتابة مثل هذا البحث بمسألة قانونية مفادها: هل إنَّ تمثيل الوحدات الإدارية في العراق أو المكونة لدولة العراق الاتحادية –إن صحَّ التعبير– سيكون على قاعدة المساواة المطلقة في التمثيل في حالة تأسيس مجلس الاتحاد كما هو جاري العمل به في دستور الولايات المتحدة الأمريكية؟ أم هل سيكون على قاعدة أخرى مغايرة للقاعدة الأولى وهي قاعدة المساواة النسبية كما يجري العمل به بمقتضى أحكام الدستور الهندي؟

ثم إنَّ هناك مسألة قانونية ثانية ترتبط، بل تتعلَّق بالمسألة الأولى. تتعلَّق بإمكانية منح المجلس الاتحادي العراقي الجديد من الصلاحيات أو السلطات ما يكاد يساوي الصلاحيات أو السلطات في مجلس النواب، أم سوف يقتصر ذلك على الشؤون الخطيرة في البلاد كما في مرافق الأمن والاقتصاد والمال والمصالح العليا للبلاد؟ يسلِّط هذا البحث الضوء على كل هذه التساؤلات مجتمعة.

# الفصل الأول

## القواعد العامة للتمثيل في الأنظمة الاتحادية وتحديد سلطاتها

سنقسِّم هذا الفصل على مبحثين نتحدَّث في الأول عن القواعد العامة أو المبادئ العامة المتبعة في التمثيل في بعض الأنظمة الاتحادية ثم نعقب على دراسة تحديد سلطات المجالس الاتحادية في المبحث الثاني.

## المبحث الأول

## القواعد العامة في تمثيل المجلس الاتحادي وطريقة تمثيله

ويتضمن مطلبين المطلب الأول نتحدث فيه عن المبادئ أو القواعد العامة في التمثيل، ونتحدَّث في المطلب الثاني عن طريقة التمثيل في داخل المجلس الاتحادي.

### المطلب الأول

### القواعد أو المبادئ العامة في التمثيل في الأنظمة الاتحادية

تمتلك الأنظمة الفيدرالية تقريباً مجلساً اتحادياً، (ثانياً) تعدُّ عضويته إلى جانب مجلس النواب بصورة ما ممثِّلة للوحدات المكوِّنة للدولة الاتحادية، ويرتبط انتشار المجالس الاتحادية (الثانية) داخل الأنظمة الفيدرالية بفكرة أنَّ كلاً من السكان والوحدات المكونة يعدُّ جزءاً من مكونات الاتحاد الفيدرالي، ويحتاج كلاهما إلى الطريقة أو الصورة اللتين تعكس فيه المؤسسات المركزية الاتحادية هذه الفكرة، وكثيراً ما يقوم التمثيل داخل المجلس الاتحادي (الثاني) على أساس التمثيل المتكافئ لكلِّ وحدة من الوحدات المكونة للاتحاد، ولكن تلجأ كثير من الأنظمة الفيدرالية إلى أنماط متعددة من توزيع العضوية في مجلس الاتحاد، إذ يؤخذ في الاعتبار الاختلافات في السكان (مثلاً، أن تحصل الوحدات الكبرى على عدد من الممثلين

أو الأعضاء يعادل ضعفي أو ثلاثة أضعاف ما تحصل عليه الوحدات الصغيرة).

ويستمر عمل أعضاء المجلس الاتحادي (الثاني) عادة، حينما يُنتخبون انتخاباً مباشراً لدورات أطول من أعضاء المجلس الأول (النواب)، إذ تكون دائرتهم الانتخابية أي: دائرة انتخاب أعضاء المجلس الاتحادي هي الوحدة المكونة للاتحاد بأكملها، في حين يأتي أعضاء مجلس النواب (الأول) في دوائر انتخابية أصغر حجماً، وهذا يعطي طابعاً سياسياً مختلفاً للأعضاء المنتخبين في كلا المجلسين، وقد يُنْتَخب أعضاء المجلس الاتحادي في بعض الأنظمة في الدول الاتحادية انتخاباً غير مباشر من قبل الهيئة أو السلطة التشريعية للولايات أو الأقاليم أو المحافظات المكوِّنة للاتحاد[1]، في حين قد يُنْتَخبون في عددٍ من الأنظمة الاتحادية الأخرى عن طريق الجمع بين الانتخاب المباشر وغير المباشر.

## المطلب الثاني

## طريقة التمثيل داخل المجلس الاتحادي

تحتفظ كل من الأرجنتين وأستراليا والبرازيل ونيجيريا والمكسيك وروسيا وجنوب إفريقيا والولايات المتحدة الأمريكية بعددٍ مساوٍ من الأعضاء في المجلس الاتحادي (الثاني) لكل وحدة مكونة للاتحاد بمعنى أن تكون لكل ولاية من الولايات الأعضاء فيها عدد مساوٍ من الأعضاء للولاية الأخرى، في حين تمنح النمسا وبلجيكا وكندا وإثيوبيا وألمانيا و الهند تمثيلاً غير مساوٍ للوحدات المكونة للاتحاد، مع إعطاء أهمية للفوارق في عدد السكان[2].

من جهة أخرى، يضم المجلس الاتحادي في كلٍّ من روسيا وجنوب إفريقيا

1- كما هو الحال في الدول الآتية: (النمسا، وبلجيكا، والهند، وإسبانيا).

2-Markus Bockenforde, Apractical guide to Constitution Building: the Design of the legislature, international institute for democracy and electoral assistance, 2011, p22.

ممثلين عن كل الوحدات أو الولايات المكونة للاتحاد بعد أن يُرشَّحون من جانب السلطات التنفيذية والتشريعية في هذه الوحدات أو الولايات على حدٍّ سواء، وتقوم حكومات الولايات في ألمانيا الموحدة بتعيين النواب في مجلس الولايات كما تقوم مجالس الولايات التشريعية في ماليزيا بتسمية (36%) من أعضاء المجلس الاتحادي، في حين تقوم الأقليات العرقية أو الإثنية أو اللغوية بتسمية الباقين من أعضائه، أمَّا كندا فتقوم الحكومة الفيدرالية بتعيين الأعضاء غير المنتخبين في المجلس الاتحادي، وتقوم الهيئات التشريعية للوحدة المكونة للاتحاد في سويسرا وإثيوبيا بتحديد كيفية اختيار أعضاء المجلس الاتحادي فيه.

## المبحث الثاني

## سلطات المجلس الاتحادي وصوره

سوف نتناول في هذا المبحث سلطات المجالس الاتحادية وطرائق التوافق بينها وبين المجالس النيابية بوصفها هيئةً تشريعيةً مشتركةً في المطلب الأول، ثم نعكف على دراسة بعض صور السلطة التشريعية في بعض الدول الاتحادية في المطلب الثاني.

### المطلب الأول

### سلطات المجالس الاتحادية وطرائق التوافق بينها وبين المجالس النيابية بوصفها هيئةً تشريعيةً مشتركةً

لما كنَّا قدِ اعتمدنا المنهج الثنائي اللاتيني الفرنسي في تقسيم البحث فإنَّنا سنحاول في هذا المطلب تقسيمه على فرعين، الفرع الأول يُتحدَّث فيه عن سلطات المجالس الاتحادية وصلاحياتها التشريعية والفرع الثاني سنخصِّص الحديث فيه عن طرائق التوافق بين المجلسين (النواب والاتحاد) بوصفهما هيئةً تشريعيةً مشتركةً.

## الفرع الأول

## سلطات المجالس الاتحادية وصلاحياتها التشريعية

ليس هناك من نمط ثابت للسلطات التي يُعهَدُ بها إلى المجالس الاتحادية في الأنظمة الاتحادية، وفي الغالب تحصل هذه المجالس، في بعض الأنظمة الفيدرالية على سلطات مجلس النواب (الأول) كافة، كتلك المتعلقة منها في المصادقة على المعاهدات وإعلان الحرب والتعيينات في المناصب العليا، ويجد الباحث والدارس في أقصى الطرف الآخر أنَّ بعض المجالس الاتحادية في الدول الفيدرالية ليست إلا مجالس إعادة نظر، ذات سلطات محدودة لتعديل بعض التشريعات أو القوانين أو تأجيلها ومن الممكن إلغاء مشاريع قوانينها من جانب مجلس النواب (المجلس الأول).

غير أنَّ هناك مجموعة من الإجراءات يمكن أن تؤثِّر بصورة أو بأخرى في تحديد السلطات التي يتمتع بها المجلس الاتحادي (المجلس الثاني) أو تقليلها، وهذه الإجراءات نجدها في الغالب تدخل في اختصاصات أو صلاحيات مجلس النواب (المجلس الأول) إذ يقوم بها وهي تؤثّر في مجملها في العملية التشريعية وهي على سبيل المثال لا الحصر (حق الفيتو، وحق تأجيل مشاريع القوانين، والحق في عقد جلسة مشتركة لكلا المجلسين لحل أزمة مستعصية تمر بها الدولة).

ويلعب إنشاء بعض المجالس الاتحادية في بعض الأنظمة أو الدول الفيدرالية دوراً مهماً وفاعلاً وحيوياً في المسائل الفيدرالية كالتشريعات الوضعية الوطنية والتي تؤثّر على الوحدات المكونة للاتحاد أو على أقليات محددة فيه أو على حقوق مقررة على فئة معين، وإذا كانت معظم الأنظمة الفيدرالية في العالم عندها صورة ما من صور المجالس الاتحادية فإنَّنا نجد هذه الصورة تكاد تكون معدمةً في فينزويلا مع اعتمادها على النظام الفيدرالي.

وصفوة القول يمكن أن يقوم كلا المجلسين النواب والاتحاد مجتمعين بالعملية التشريعية، إذ إنَّ هناك عملية توزيع سلطات أو اختصاصات قد تصل في بعض الأحيان إلى أن تكون الغلبة فيها للمجلس الأول (النواب) تارة والمجلس الثاني (الاتحاد) تارة أخرى ففي بعض الأنظمة الاتحادية نجد أنَّ المجلس الاتحادي لا يتمتَّع إلا بسلطات محدودة تماماً في خصوص العملية التشريعية أو قد يحصل على شرعية ضعيفة جداً في تمثيله بسبب الطريقة التي يكون بها اختيار أعضائه، ويعود السبب في ضعف المجالس الاتحادية في الأنظمة البرلمانية غالباً إلى الدور الذي يلعبه مجلس النواب (الأول) في هذه الأنظمة بوصفه مجلس منح الثقة للحكومة غير أنَّ هذا الوضع القانوني الذي نجده في سلطة المجالس الاتحادية في الأنظمة البرلمانية نجده غائباً في الأنظمة الرئاسية الخاضعة لسلطة المجلس التشريعي، فعلى سبيل المثال:

يتمتَّع مجلس الشيوخ الأمريكي (الاتحادي) بسلطات مجلس النواب كافة، وهو يمتلك حق الموافقة على التعيينات الأساسية والرئيسة كإعلان الحرب وإقرار المعاهدات الدولية شأنه شأن مجلس النواب، وهذا يعني امتلاك مجلس الشيوخ الأمريكي صلاحيات مساوية لتلك المقرَّرة لمجلس النواب، في حين يمتلك المجلس الاتحادي (الثاني) في كلٍّ من الأرجنتين وأستراليا والبرازيل وسويسرا، حق الرفض (الفيتو) أو النقض المطلق على كافة التشريعات، أمَّا في أستراليا فيمكن تجاوز أي أزمة مستعصية عن طريق عقد جلسة مشتركة لكلا المجلسين عقب إجراء انتخابات عامة، كما يتمتَّع المجلس الاتحادي الألماني بحق (الفيتو) على القضايا الثانوية التي تؤثّر على الولايات[3]، كما يتمتَّع بحق النقض (الفيتو) المطلق في بعض القضايا الأساسية الأخرى.

كما تمتلك المجالس الاتحادية في كلٍّ من الهند ونيجريا حق الرفض (الفيتو) الذي يمكن إلغاؤه عن طريق الأغلبية في جلسة مشتركة لكلا المجلسين.

3-ان 40%من القوانين تم النقض عليها.

أمَّا المجالس الاتحادية في كل من النمسا وماليزيا وإسبانيا فلها سلطة حق النقض (الفيتو) المطلق الذي لا يمكن إلغاؤه، ويتمتَّع مجلس الشيوخ الكندي بسلطات قانونية واسعة، ولكن نظراً لافتقاره إلى الشرعية السياسية فإنَّه يستخدم سلطاته أساساً في المراجعة والتأجيل للمشاريع القوانين.

ولا يلعب المجلس الاتحادي الإثيوبي أي دورٍ في التشريعات العادية، إلَّا أنَّه يستطيع أن يرفض الميزانية على أساس مخصصاتها المالية إلى الولايات، كما أنَّه يتعامل مع الخلافات والنزاعات بين الولايات ويعمل كمفسرٍ نهائيٍ لنصوص الدستور، ويتمتَّع مجلس الشيوخ البلجيكي بحق (الفيتو) على أيَّة قضية قد يكون لها تأثير على النظام العام الفيدرالي[4].

## الفرع الثاني

## طرائق التوافق بين المجلسين بوصفهما هيئةً تشريعيةً مشتركةً

لا يمكن أن تؤدِّي الهيئة التشريعية وظيفتها بفعَّالية، كما لا يمكن أن تتعزّز ثقة المواطنين بمؤسسات نظامها الديمقراطي، إلا إذا كانت المراحل المتعدِّدة في العملية التشريعية مؤثِّرة ومنظَّمة بوضوح وتصبح هذه الحاجة ملحَّةً حينما يُتناقل التشريع بين المجلسين، فتخلق مشاركتهما معاً نوعاً من العمليات الديناميكية المؤسساتية، لضمان حسن عمل المجلسين التشريعيين وانسجامهما وتوافقهما.

وتوجد حول إقرار تشريع معين في الدول الاتحادية ثلاث طرائق عامة تخصُّ هذا الأمر:

الطريقة الأولى: العمليات المكوكية والروتينية التي تجري بين المجلسين وَفْق الأحوال والمناخات السياسية والحزبية السائدة في الدولة، ولعلَّ الممارسة الأكثر

4 – راجع: جورج اندرسون، مقدمة عن الفيدرالية: ماهي الفيدرالية؟ كيف تنجح حول العالم؟، ترجمة مها تكلا، طبع منتدى الانظمة الفيدرالية، كندا، 2007، ص45-41.

شيوعاً هي العمليات المكوكية التي تنقل مشاريع القوانين عن طريق وسيط قانوني فعَّال وبموجبها يدقِّق أحد المجلسين في مشروع القانون الذي يقرُّه المجلس الآخر، حتى يتوافق كلاهما في نهاية الأمر على اعتماد النص القانوني النهائي الواحد وإقراره، وتتبع هذه الممارسة كل من أستراليا وبلجيكا، وكندا، وسويسرا.

الطريقة الثانية: حالة التشاورات والمباحثات القانونية الفعلية بين كلا المجلسين، ومفادها أن تجتمع لجنة مشتركة بين المجلسين التشريعيين لتناقش النص النهائي لمشروع القانون لكي تتفق عليه، وعادة ما يُلجَأ إلى هذه الطريقة بعد فشل الطريقة الأولى، كما هو الحال في كندا، ومع ذلك، تلجأ بعض الدول إلى التشاور القانوني المبدئي بين الهيئات الفنية المتخصصة لكلا المجلسين خاصة عند سعيها إلى الحصول على الإجماع حول قضية معينة، كما هو الحال في إسبانيا والولايات المتحدة.

الطريقة الثالثة: حينما تكون الهيئة التشريعية العليا (مجلس الاتحاد) عاجزةً في عملها مقارنةً مع الهيئة التشريعية الدنيا (مجلس النواب)، في مثل هذه الحالات يجوز أن تؤخر الهيئة العليا عملية إقرار مشروع القانون، من دون أن تعدِّله أو تبطله، تاركةً ذلك إلى المجلس الأدنى (مجلس النواب) ووَفْق الرغبة التشريعية المهيمنة أو الأقوى في كل من المجلسين والتي تؤثِّر في العملية البرلمانية برمتها.

## المطلب الثاني

## إشكال السلطة التشريعية في بعض الدول الاتحادية

سوف نتحدث تباعاً عن السلطة التشريعية في عشرين دولة اتحادية في كل من الفروع العشرين الآتية:

### الفرع الأول

### السلطة التشريعية الاتحادية في أستراليا

يُعدُّ البرلمان الاتحادي أعلى سلطة تشريعية في أستراليا، إذ يتكوَّن من الملكة ممثلة بالحاكم العام ومجلسين هما مجلس الممثلين (النواب) ومجلس الشيوخ (الاتحادي)[5].

ويبلغ عدد أعضاء مجلس الممثلين (النواب) (148) عضواً يمثِّل كل منهم حولي (800) ألف صوت يُنتخبون لثلاثة سنوات وهم موزعون بين الولايات على أساس عدد سكان كل ولاية، إذ ينتخب (50) عضواً عن ولاية (نيوساوث ويلز) و(38) عضواً عن ولاية (فيكتوريا)، و(25) عضواً عن (ولاية كوينزلاند)، و(14) عضواً عن ولاية (ويسترن أستراليا)، و(12) عضواً عن ولاية (ساوث أستراليا)، و(5) أعضاء عن ولاية (تاسمانيا)، و(2) من الأعضاء عن إقليم العاصمة الأسترالية وعضو واحد عن الإقليم الشمالي.

أمَّا مجلس الشيوخ (الاتحادي) فقد نصَّ الدستور الاتحادي في مادته السابعة يتكوَّن مجلس الشيوخ من أعضاء ينتخبهم الشعب عن كل ولاية من ولايات الاتحاد على أن يكون عدد ممثلي كل من هذه الولايات مساوياً لعدد ممثلي الولاية الأخرى

5- https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/00_-_Infosheets/Infosheet_20_The_Australian_system_of_government.

وعلى ألَّا يقلَّ عدد هؤلاء عن (10) من الأعضاء ممثلين لكل منها ليبلغ عدد أعضائه (76) عضواً، يمثِّل كل (12) عضواً منه ولاية من الولايات الأسترالية، أمَّا إقليم العاصمة الأسترالية والإقليم الشمالي فلكل منهما عضوين، ويُنتخبُ الشيوخ الذين يمثِّلون الولايات لستِّ سنوات على أن يُغَيِّرَ نصفهم كل ثلاث سنوات، أمَّا الشيوخ الذين يمثِّلون الإقليم فيتم انتخابهم كل ثلاثة سنوات بالتزامن مع انتخابات مجلس الممثلين (النواب)[6].

أمَّا أهم وظائف البرلمان الاتحادي في أستراليا فتتمثَّل في:

1-تشكيل الحكومة.

2-التشريع.

3-المصادقة على الميزانية العامة للدولة.

4-مراقبة أعمال الحكومة.

أمَّا فيما يتعلَّق بالعملية التشريعية فينبغي أن تمرَّ مشاريع القوانين بكلا المجلسين -مجلس الممثلين، ومجلس الشيوخ- ما عدا القوانين والتشريعات المتعلقة بالأمور المالية كضريبة الدخل، إذ ينفرد مجلس النواب بالموافقة عليها، وبعد إصدار التشريعات من البرلمان لا بدَّ من مصادقة الحاكم العام عليها لكي تصبح سارية المفعول[7].

6-https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate & https://www.aph.gov.au/Senators_and_Members

7-https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Work_of_the_Parliament.

## الفرع الثاني

## السلطة التشريعية الاتحادية في كندا

تتكوَّن السلطة التشريعية في كندا من الملكة (الحاكم العام) ومجلس أعلى يسمَّى بمجلس الشيوخ، ومجلس أدنى يسمَّى بمجلس العموم، ويتألَّف مجلس الشيوخ من (105) عضواً، يُعيَّنونَ من قبل الحاكم العام بناءً على توصية رئيس الوزراء، والهدف من تأسيس هذا المجلس هو حماية مصالح سكان المناطق ذات الكثافة السكانية القليلة، لذلك يقوم المجلس على أساس التمثيل المناطقي أكثر منه على أساس تمثيل السكان إذ يمثِّل أعضاء المجلس جميع الولايات والأقاليم هذا وتمثِّل ولاية (نيوفاوندلاند) وولاية (لابرادور) بستة أعضاء لكل منهما، وولاية (نوف سكوت) وولاية (نيوبروسويك) بعشرة أعضاء لكل منهما، وولاية (جزيرة الأمير إدوارد) بأربعة عشر عضواً، وتمثِّل كل من ولاية أو مقاطعة (كيبك) وولاية أو مقاطعة (أونتاريوا) (24) عضواً لكل منهما[8]، وولاية (مانتوبا) وولاية (ساسكاتشوين) بستة أعضاء لكل منهما، وولاية (البرتا) وولاية (كولومبيا البريطانية) بستة أعضاء لكل منهما، وإقليم (يوكوت) وإقليم (نورث ويست) وإقليم (ننوفوت) بعضوٍ لكلٍّ منهما.

يتمثَّل الدور الأساسي لمجلس الشيوخ في أن يكون هيئة تشريعية مكمِّلة لمجلس العموم المنتخب في توفير الفكر الثاني الرصين. إذ يعمل مجلس الشيوخ عملاً أساسياً كغرفة مراجعة لمشاريع القوانين المقترحة قبل تمريرها. يلعب مجلس الشيوخ دوراً أساسياً كغرفة لتمثيل المصالح الإقليمية. أصبح مجلس الشيوخ مؤسسة مهمة لتمثيل مصالح الأقليات والجماعات التي قد تكون ممثلة تمثيلاً ناقصاً في المجلس المنتخب (مثل السكان الأصليين، ولغات الأقليات والجماعات العرقية، والنساء). فضلاً عن لعبِ لجان مجلس الشيوخ دوراً استقصائياً في إجراء دراسات حول القضايا الاجتماعية والسياسية المهمة التي تواجه البلاد، مثل: الفقر، والشيخوخة،

8-راجع نص المادة (22) من الدستور الفيدرالي الكندي.

والبطالة، واستخدام الأراضي، والدفاع الوطني. أمَّا مجلس العموم فيبلغ عدد أعضائه (308) عضواً، يُنتَخبون مباشرة من قبل الشعب لخمسة سنوات، ولكن -عرفاً- يكون الانتخاب كل أربع سنوات، ويعود للمجلس أمر اختيار رئيس الوزراء[9].

وتقوم السلطة التشريعية في كندا بممارسة دورها في تشريع القوانين على الصعيد الفيدرالي ومراقبة الحكومة ومحاسبتها والعمل على إقرار الميزانية الفيدرالية، والتشريعات التي يصدرها البرلمان لا بد أن يُصادَق عليها من قبل الحاكم العام[10].

### الفرع الثالث

### السلطة التشريعية الاتحادية في ألمانيا

تتمثَّل السلطة التشريعية في ألمانيا بالبرلمان الفيدرالي الاتحادي الذي يتكوَّن من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الولايات، يُنتَخب أعضاء مجلس النواب مباشرة من قبل الشعب لأربع سنوات وَفْقاً للمادة (37-38) من الدستور[11].

ويبلغ عدد أعضاء المجلس (596) عضواً، ويعود له أمر اختيار المستشار ومراقبة الحكومة وتشريع القوانين والمصادقة على الميزانية[12]، أمَّا مجلس الولايات فيبلغ عدد أعضائه (69) عضواً، وهو يمثِّل الولايات الست عشرة، ويعبِّر عن العناصر الفيدرالية المكوِّنة للدولة الاتحادية، كما أنَّه يتكوَّن من أعضاء ترسلهم حكومات الولايات.

---

9-https://www.canada.ca/en/campaign/independent-advisory-board-for-senate-appointments/about-the-senate.html.16-1-2022.

10 -Http://sencanada.ca/en/about/.

11-Ashort guide to german political system,http://www.rogerdarlington.co.uk/germanpoliticalssystemhtmI.

12-Federal republic of germany :public administration country profile,UN:DPADM-DESA,feberuary,2006,p.6.

لكل ولاية ثلاثة إلى ستة أعضاء تبعاً لعدد سكانها، وعن طريق مشاركتها في هذا المجلس تشارك الولايات في صياغة القوانين وتشريعها، وإدارة شؤون الجمهورية الاتحادية، ولا يُعدُّ هذا المجلس هيئة تابعة للولايات، بل هو هيئة اتحادية تضطلع فقط باختصاصات اتحادية حصرية، ونظراً للتشكيلات الحزبية المختلفة في الاتحاد والولايات، يمكن للمجلس أن يحقِّق نوعاً من التوازن السياسي[13]، وتتجلى المهمة الكبيرة المناطة بالبرلمان في الرقابة على أداء الحكومة.

وتجدر الإشارة إلى أنَّ الرقابة البرلمانية التي تُمارسُ ممارسةً علنيةً هي تلك الرقابة التي تمارسها المعارضة البرلمانية بصورة أساسية، أمَّا الرقابة التي لا تظهر للعموم والتي لا تقل فاعلية عن رقابة المعارضة؛ فهي الرقابة التي يمارسها أعضاء البرلمان المنتمين إلى الأحزاب الحاكمة، والذين يعرضونَ تساؤلاتهم المحرجة على ممثلي الحكومة وراء الكواليس[14].

## الفرع الرابع

## السلطة التشريعية الاتحادية في سويسرا

تُعدُّ الجمعية الاتحادية من أهم مؤسسات النظام السياسي والدستوري السويسري لدورها الكبير في النظام السياسي حتى سُمِّي النظام السياسي السويسري بنظام حكم الجمعية، لأنَّه تعود للجمعية الاتحادية مهمة رسم السياسة العامة للبلاد، واختيار أعضاء السلطة التنفيذية والقضائية، وليس للسلطة التنفيذية إلا القيام بتنفيذ تلك السياسية من دون أن يكون لها أي قدرة في التأثير على سلطة الجمعية، ولذلك أشار الدستور السويسري الصادر في سنة (1848) في

13-النظام السياسي الألماني: موافقة ناجحة بين منطق الفيدرالية واستحقاقات التاريخ، http://www.dw-world.com/dw/article/0..1593029.00.htmI.

14-http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/ar/political-system/main-content-04/the-basic-law.html

مواده (89، و124، و121) إلى ممارسة الجمعية الاتحادية السلطة العليا في البلاد من دون الإخلال بحقوق الشعب والمقاطعات وتتكوَّن السلطة الاتحادية التشريعية (الجمعية الاتحادية) من مجلسين أو بالأحرى من غرفتين هما المجلس الوطني (الاتحادي) ومجلس الولايات (الدولة)، على أن يكون لكلٍّ منهما سلطات مساوية للسلطات الأخرى، وفي المادة (150) نصَّ الدستور السويسري على تكوين مجلس الدولة الممثِّل للمقاطعات من (46) عضواً على أن يكون لبعض المقاطعات مثل: (Obwald) و(Nidwald) نائب واحد وسائر المقاطعات نائبان.

### أ–المجلس الوطني الاتحادي

يتكوَّن هذا المجلس من (200) عضواً، يُنتخبون كل أربع سنوات وَفْقاً لنظام التمثيل النسبي، ويعدُّ كل كانتون دائرة انتخابية واحدة، ومن ثَمَّ نجد الكانتونات الصغيرة قد لا ترسل إلا نائباً واحداً في حين ترسل الكانتونات الأكبر حجماً عدداً قد يصل إلى (30) نائباً كما أشارت إلى ذلك المادة (72، و73) من الدستور[15].

### ب–مجلس الولايات

يتكوَّن مجلس الولايات من (46) عضواً، عضوان لكلِّ كانتون كامل وعضو عن نصف الكانتون، أمَّا طريقة اختيار الأعضاء فتختلف باختلاف الكانتونات، ففي الخمسة عشر كانتون يُنتخب الأعضاء وَفْقاً لطريقة الاقتراع الشعبي وَفْق نظام الأغلبية، وعلى دورتين وفي أربع كانتونات يُنتخبون من قبل البرلمان، وفي كانتون وأربعة أنصاف الكانتونات يُنتخبون بواسطة الجمعية الشعبية العامة.

15-https://www.constituteproject.org/constitution/Switzerland_2014.pdf?lang=ar.

أمَّا أهم الصلاحيات التي يتمتَّع بها المجلسين فتتجسَّد في امتلاكهما صلاحيات واختصاصات متساوية تقريباً وهما ينعقدان كل على حِدَة وتتخذ القرارات في كل منها بأكثرية الأعضاء الحاضرين، والنصاب الإلزامي لانعقاد المجلسين هو الأغلبية المطلقة كما هو مذكور في المادة (88) من الدستور إلا أنَّ اجتماع المجلسين معاً في جلسة مشتركة للقيام بمهمات عديدة ووَفْقاً للمادة (85) من الدستور الاتحادي السويسري فيقوم المجلسان بانتخاب أعضاء المجلس الاتحادي، وانتخاب رئيس الاتحاد، وانتخاب أعضاء المحكمة الاتحادية، وتعيّن المستشارية ومستشار الجيش وقائد الجيش ومنح العفو العام، وإبرام المعاهدات والتحالفات والمصادقة على المعاهدات بين المقاطعات نفسها، أو بين المقاطعات وبين الدول الأجنبية، وكذلك إقرار الموازنة[16].

كما يعقد المجلسان جلسة مشتركة لفض النزاع حول الصلاحية بين المحكمة الاتحادية والمجلس الاتحادي الذي يتولى بعض المهمات القضائية، وهكذا فإنَّ الجمعية الاتحادية لا يقتصر عملها على المجال التقليدي للبرلمان، بل يتناول مسائل إدارية وقضائية أيضاً[17].

## الفرع الخامس

## السلطة التشريعية الاتحادية في البرازيل

تتمثَّل السلطة التشريعية في البرازيل بالكونغرس الوطني الذي يتكوَّن من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ الاتحادي والذي يتكون هو الآخر من (81) عضواً، ثلاثة أعضاء عن كل ولاية يُنتخبون وَفْقاً لنظام الأغلبية، وذلك لثمان سنوات، ويُجدَّد الأعضاء تجديداً جزئياً مرة كل أربع سنوات، إذ يُعاد انتخاب

16 – راجع الدستور السويسري، المصدر المذكور سابقاً.

17–د.محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، محاضرات منشورة على طلبة كلية الحقوق في الجامعة الإسلامية في لبنان، بيروت، لبنان، 2009، ص 416.

ثلث الأعضاء ومن ثَمَّ بعد أربع سنوات يُعاد انتخاب الثلثين الآخرين، وجب في المرشَّح لمجلس الشيوخ ألَّا يقلَّ عمره عن (35) عاماً. أمَّا مجلس النواب فيتكوَّن من (513) نائباً، يُنتخبون وَفْقاً للتمثيل النسبي لأربع سنوات، ويجب ألَّا يقلَّ عمر المرشَّح للمجلس عن (21) عاماً.

والكونغرس الوطني في البرازيل هو المسؤول عن التعامل مع الميزانية الاتحادية، وخطط التنمية المستقبلية، كما أنَّ مجلس النواب بأغلبية الثلثين قادر على تشكيل ادعاء عام لمقاضاة الرئيس ونائبه ووزراء الحكومة الاتحادية، وكذلك فإنَّه –مجلس الشيوخ الاتحادي– يمتلك الحق في محاكمة الرئيس ونائبه، واختيار القضاة ورئيس البنك المركزي الاتحادي[18].

يجب في كل اقتراح أو قانون أن ينال رضا كلا المجلسين وبعدها يُرسَل إلى الرئيس للمصادقة عليه والكونغرس هو مَن يصادق على الاتفاقيات الدولية غير أنَّ مصادقة الكونغرس ضرورية لإعلان حالة الطوارئ في البلاد وعلى الرئيس الحصول على تفويض الكونغرس لإعلان حالة الحرب، وللكونغرس صلاحية استدعاء أي وزير أو رئيس أي دائرة للمثول أمامه للإجابة على أسئلته ولمجلس الشيوخ سلطات حصرية تتمثَّل في المصادقة على ترشيحات الرئيس لقضاة المحكمة العليا، والدبلوماسيين والنائب العام ورئيس البنك المركزي ومديريه[19].

18-Republic Brazal, Public Adminstration country profile,UN:DPADM-DESA.januory 2004, p.5

19-Jeffery J. Rinne. Federative republic of Brazil world, encyclopedia of political system and parties,U.S.A:2006.p.168.

## الفرع السادس

## السلطة التشريعية الاتحادية في الأرجنتين

تتمثَّل السلطة التشريعية بالكونغرس الاتحادي الذي يتكوَّن من مجلسين هما مجلس الشيوخ الذي يمثِّل الأقاليم والمنطقة الاتحادية ومجلس النواب الذي يمثِّل الشعب، ويبلغ عدد أعضاء مجلس الشيوخ (72) عضواً، ويجب ألَّا يقلَّ عمر العضو عن (30) سنة، تمثِّل كل مقاطعة أو إقليم بثلاثة أعضاء، ويُنتخبون انتخاباً مباشراً، لست سنوات على أن يُبدَّلَ ثلث عدد الأعضاء كل سنتين، أمَّا مجلس النواب فيتكوَّن من (257) نائباً يُنتخبون من قبل الشعب، لأربع سنوات على أن يُبدَّلَ نصفهم بعد سنتين، وعمر النائب يجب ألَّا يقلَّ عن (25) سنة.

ويمتلك الكونغرس بمجلسيه سلطة تشريع القوانين والأنظمة، وإقرار الموازنة، ومنح المعونات إلى الأقاليم، وتأسيس المحاكم، وتصديق الاتفاقيات الدولية أو رفضها، وسلطة تفويض السلطة التنفيذية في إعلان الحرب، وإعلان حالة الطوارئ والتدخُّل في الاقاليم، وقبول استقالة رئيس الجمهورية ونائبه أو رفضها.

ويمتلك المجلسان صلاحيات متساوية تقريباً، ويمكنُ لمجلس النواب توجيه الاتهام إلى الرئيس والوزراء وقضاة المحكمة العليا، فيكون بمثابة ادعاء عام، يكون مجلس الشيوخ بمثابة محكمة لمحاكمة مَن يُتهم من قبل مجلس النواب، ومن جانب آخر توجد صلاحيات حصرية لمجلس الشيوخ تتمثَّل بالمصادقة على ترشيحات القضاة والدبلوماسيين[20].

20- Roberto Patricio korzeniewiczandAldo vacs. Republic of Argentina, encyclopediaofpoliticalsystemandparties, U.S.A:2006, p37.

## الفرع السابع

### السلطة التشريعية الاتحادية في الهند

تتمثَّل السلطة التشريعية في الهند طبقاً لنص المادة (79) من الدستور الهندي الصادر في سنة (1949) من البرلمان الذي يتكوَّن من الرئيس ومجلسين هما مجلس النواب الذي يمثِّل الشعب ومجلس الولايات الذي يمثِّل الولايات المكوِّنة للاتحاد، إذ يبلغ عدد أعضاء مجلس النواب (552) عضواً، ويُنتخبوا (530) عضواً منهم من قبل ممثلي الشعب في الولايات، ويمثِّل (20) عضواً الشعب في الأقاليم الاتحادية، ويمثِّل عضوان المجتمع (الإنكليزي–الهندي).

أمَّا مجلس الولايات فيبلغ عدد أعضائه (250) عضوا، واثنا عشر عضواً يُخْتَرَونَ من قبل الرئيس طبقاً لأحكام الفِقْرة (3) من المادة (80) من الدستور الهندي، ويكونون عادةً من الخبراء في مجال الآداب والفنون والعلوم والخبرات الاجتماعية، ويُعرف هؤلاء بالأعضاء المرشحين، ويُنتخب (238) عضواً منهم انتخاباً غير مباشر من قبل الهيئات التشريعية في الولايات والأقاليم الاتحادية وَفْق جدول أُلْحِقَ بالدستور، والخدمة في مجلس الولايات خمس سنوات، و ثلث أعضاء المجلس يُعاد انتخابهم كل سنتين، كما يشترك أعضاء المجلسين في العملية التشريعية[21].

21-DR.STANLEYA.KOCHANEK,Republic of idia, encyclopedia of political system and parties,U.S.A:2006,P584.

## الفرع الثامن

## السلطة التشريعية الاتحادية في بلجيكا

يوزّع الدستور البلجيكي السلطة التشريعية على المستوى الوطني بين الهيئات الاتحادية والإقليمية والجماعية والمحلية، إذ يوجد مجلس البرلمان الوطني والذي يمثّل مجلس الشيوخ ومجلس النواب.

أمَّا مجلس النواب الذي يبلغ عدد أعضائه (150) عضواً فإنَّهم يُنتخبون وَفْقاً لنظام التمثيل النسبي، أمَّا عدد أعضاء مجلس الشيوخ فيبلغ (71) عضواً، يُنتخبُ (40) عضواً منهم لأربع سنوات وَفْقاً لنظام التمثيل النسبي، ويُنتخب (31) عضواً منهم عن طريق الجماعات العرقية واللغوية، إذ يكون تمثيل الفلامنك (41) عضواً وولنس (29) عضواً ويمثِّل المجموعة الألمانية عضواً واحداً.

يمتلك كلا المجلسين سلطة التشريع، ولكن معظم القوانين تقدّمها الحكومة بعد مراجعتها من قبل مجلس إدارة الدولة، كما تُقدَّم معظم التشريعات إلى مجلس النواب وإذا حصلت على القبول تُرسلُ إلى مجلس الشيوخ، وعليه إمَّا القبول بها وإمَّا إجراء التعديل عليها، ولكن لا يحق له رفضها أبداً.

أمَّا إذا أجرى مجلس الشيوخ تعديلاً على مشروع قانون معين فيكون القرار النهائي بيد مجلس النواب في قبول التعديل أو رفضه كلياً أو جزئياً.

كما يمتلك مجلس النواب سلطة تشريعية لوحده في إقرار بعض القوانين منها قانون إقرار الميزانية العامة الاتحادية ومشاريع القوانين التي تؤثّر على العلاقات بين الجماعات العرقية، ويمكن لأيّ جماعةٍ لغوية في المجلس تأجيل دراسة مشروع القانون حينما ترى فيه تهديداً لمصلحتها وفي حالة حدوث عدم اتفاق في البرلمان (المجلس النيابي) يُعالج الأمر عن طريق لجنة اتفاق البرلمان، أمَّا النزاعات التي تحدث

بين البرلمان الاتحادي والهيئات التشريعية المناطقية والجماعية فيُعالجُ الأمر عن طريق محكمة التحكيم عن طريق تسوية مجلس الشيوخ، أمَّا تعديل الدستور فإنَّه يتطلَّب أغلبية الثلثين في مجلس البرلمان الوطني[22].

## الفرع التاسع

## السلطة التشريعية الاتحادية في النمسا

مع أنَّ النمسا دولة اتحادية وتمتلك رئيساً يُنتخب من قبل الشعب مباشرة، إلَّا أنَّها دولة ديمقراطية برلمانية في الأساس، إذ تكمن السلطة الأساسية في البرلمان الذي يعرف باسم الجمعية الاتحادية (Bundesrersammluuy) والمكونة من مجلسين هما مجلس النواب والمجلس الأعلى.

أمَّا مجلس النواب والذي يُعرف باسم (Nationlral) فإنَّ الأعضاء فيه يجب ألَّا تقلَّ أعمارهم عن (21) عام، ويتكوَّن المجلس من (183) عضواً يُنتخبون انتخاباً مباشراً لأربع سنوات عن طريق نظام التمثيل النسبي عن طريق ثلاثة نظم انتخابية مترابطة، وينبغي على الأحزاب الحصول على (4%) من مجموع الأصوات لكي تمثِّل في مجلس النواب، إذ تشمل مسؤوليات مجلس النواب صنع السياسة الخارجية، وتشريع القوانين المعجلة وتعديل الدستور ويكون تعديله بأغلبية ثلثين من الأعضاء على ألَّا يقلَّ عدد الأعضاء الحاضرين عن النصف من أجل تمرير تعديلات دستورية ضرورية أو إجراء تعديل على بعض نصوص القوانين الدستورية أو تعديلها.

أمَّا المجلس الأعلى (Bunderat) فهو يمتلك القليل من الصلاحيات، إذ يضم المجلس (64) عضواً يُنتخبون لست سنوات، وتوزَّع المقاعد على أساس

22- Dr. WilliamG .Andrews ,Kingdom of Belgiun, encyclopedia of political system and parties,Op,Cit,pp118-119.

نسبة السكان في كل مقاطعة[23]، على أن ترسل كل مقاطعة ما لا يقل عن ثلاثة أعضاء لتمثيلها[24].

## الفرع العاشر

## السلطة التشريعية الاتحادية في ماليزيا

تتمثَّل السلطة التشريعية الاتحادية في ماليزيا بكلٍّ من الملك والبرلمان بمجلسيه النواب والشيوخ[25]، ولا يعدُّ الملك جزءاً فاعلًا في البرلمان، أمَّا مجلس الشيوخ فهو أقل سلطة وصلاحية من مجلس النواب، ويبلغ عدد أعضاء مجلس الشيوخ (70) عضواً وتمثِّل كل ولاية من الولايات الثلاث عشرة بعضوين، ويُعَيِّن الملك بناءً على نصيحة رئيس الوزراء (44) عضواً إضافياً ومدة الخدمة في مجلس الشيوخ سنتين.

أمَّا مجلس النواب فيبلغ عدد أعضائه (219) عضواً يُنتخبون انتخاباً مباشرةً وَفْقاً لنظام الدائرة الفردية وبناءً على الأغلبية اليسيرة ولخمس سنوات.

أمَّا بالنسبة لتيسير شؤون كل من المجلسين فإنَّ الأغلبية اليسيرة هي المطلوبة[26]، أمَّا موضوع تعديل الدستور فلا يمكن تعديله من دون استشارة مؤتمر الحكام الذي يتألف من تسعة أعضاء و ينعقد كل ثلاثة أو أربعة مرات في السنة، وهو يعمل بوصفه مجلساً ثالثاً في البرلمان، خصوصاً فيما يتعلَّق بتعديل الفصول الجوهرية في الدستور وبخصوصاً المادة (153) التي تحمي حقوق «الملايويون»

23-Valerie Oregan ,Republic of Austria, encyclopedia of political system and parties,Op.Cit,p72.

24-Republic of Austria: public : public Administration country profile,un:DPADM-DESA,may2006-,,p6.

25-Peter Dawson,Federation of Malaysia, world encyclopedia,Op. Cit,p842.

26-Malatsia:public Administration country profule,November 2005,p6

وحماية ممارسة الديانة الإسلامية، وعملية التعيينات الأساسية مثل قضاة المحكمة العليا، وكذلك التشريعات التي تتعلَّق بموقع الحكَّام وحدود الولايات، والحكام التسعة المسؤولين عن انتخاب الملك ونائبه.

## الفرع الحادي عشر

## السلطة التشريعية الاتحادية في المكسيك

تتمثَّل السلطة التشريعية في المكسيك وَفْق نص المادة (50) من الدستور المكسيكي الصادر في العام (1917) بالكونغرس الذي يتكوَّن من مجلسين هما مجلس الشيوخ والنواب، ويبلغ عدد أعضاء مجلس الشيوخ (128) عضواً يعملون لستِّ سنوات، ويُنتخبون وَفْقاً للنظام الانتخابي المختلط، وهما يمثلون الولايات المكسيكية والمقاطعة الاتحادية[27].

وتنص المادة (51) من الدستور المكسيكي على انتخاب مجلس النواب بأعضائه من قبل الشعب كل ثلاث سنوات، ويبلغ عدد أعضاء مجلس النواب (500) عضو أو نجد أنَّ هناك (300) عضوٍ يُنتخبون في دوائر انتخابية وَفْقاً لنظام الدوائر الفردية وعلى أساس نسبة السكان، ونجد أنَّ هناك (200) عضو آخرين يُنتخبون على أساس التمثيل النسبي[28] .

27 –طبقا لنص المادة (65) من الدستور المكسيكي ينتخب مجلس الشيوخ من قبل الولايات المكسيكية كل ست سنوات على ان يكون لكل ولاية ممثلان والشروط الواجب توافرها في من ينتخب في مجلس الشيوخ هي ذاتها التي يجب توافرها لمن ينتخب لمجلس النواب على ان لا يقل سن المرشح لمجلس الشيوخ عن (53) سنة وقت الانتخاب.

28-Dr.Dalestory, United Mexican states, world encyclopedia, Op.Cit, pp881-882.

## الفرع الثاني عشر

## السلطة التشريعية الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة

تتمثَّل السلطة التشريعية الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة بالمجلس الوطني الاتحادي، إذ تُرسِلُ إمارتا (أبو ظبي، ودبي) كلّاً منهما ثمانية أعضاء إلى المجلس، وتُرسِلُ إمارتا (الشارقة، ورأس الخيمة) ستة أعضاء لكلٍّ منهما، وتُرسِلُ إمارات (عجمان، وأم القيوين، والفجيرة) أربعة أعضاء لكلٍّ منهما[29].

أمَّا طريقة اختيار أعضاء المجلس فنصف الأعضاء يُختَرونَ من قبل هيئة انتخابية تشكَّل بواقع ثلاثمئة مضاعف للعدد المخصَّصة لممثلي كلِّ إمارة، ويُسمَّونَ أعضاء هذه الهيئة من قبل حاكم كل إمارة، إذ تَنتخب هذه الهيئة من بين أعضائها نصف العدد عن طريق الانتخاب المباشر، ويُعيَّن النصف الآخر من قبل حكَّام الإمارات[30].

والمجلس مسؤول على إعداد توصيات حول القوانين والمراسيم الشرعية التي تقدَّم من قبل مجلس الوزراء، و لم يكن لهذا المجلس أيَّ دورٍ فعَّالٍ في العملية التشريعية؛ لأنَّ مشاريع القوانين تُرسلُ عادة من قبل مجلس الوزراء إلى المجلس الأعلى الاتحادي، وهذا المجلس يمكن حلّه من قبل رئيس الاتحاد[31].

29- United Arab Emirates:public Administration country file,march 2004,p6.

30 – التعليمات التنفيذية لانتخابات المجلس الوطني الاتحادي، دولة الإمارات العربية المتحدة، 2011، ص13.

31-Jeffrey K,Russian Frderation, world encyclopedia,op.cit,p1131.

## الفرع الثالث عشر

## السلطة التشريعية الاتحادية في إثيوبيا

تتكون السلطة التشريعية في جهورية إثيوبيا الاتحادية من مجلسين هما مجلس النواب وعدد المقاعد فيه (535) مقعد، والمجلس الاتحادي وعدد مقاعده (117) مقعد.

يُنتخبُ أعضاء مجلس النواب من قبل الشعب، ويخدمون لخمسة سنوات، في حين يُعيَّن أعضاء المجلس الاتحادي من قبل مجالس الأقاليم التسعة، والمجلس الاتحادي هو مجلس تشريفي لا يملك إلا القليل من القدرة على وضع أو سن القوانين؛ فهو يتمتَّع بصلاحيات محدودة كما أنَّ المجموعات الإثنية والعرقية في إثيوبيا إنَّما تُمَثَّل على أساس عددها السكاني[32].

## الفرع الرابع عشر

## السلطة التشريعية الاتحادية في روسيا

تتكوَّن السلطة التشريعية الاتحادية في روسيا من مجلسين، هما المجلس الاتحادي الروسي ومجلس ''الدوما''، إذ يقوم كِلَا المجلسين بعملية التشريع والمراقبة ومحاسبة الحكومة[33].

ويتكون المجلس الاتحادي الروسي من (178) عضو، يُنْتَخبون انتخاباً غير مباشرة، وهو يشمل ممثلين عن كل وحدة من الوحدات المكوِّنة له، أحدهما عن السلطة التنفيذية، والآخر عن السلطة التمثيلية، ويعمل المجلس الاتحادي على

32-Dr.JonAbbink ,Federal Democratic republic of Ethiopia, world encyclopedia,op.cit,p.426.
33-Ibid,p.1132.

تعيين ثلاثة قضاة في المحاكم العليا، ويقرِّر استعمال القوة المسلحة، والمصادقة على تغيير الحدود داخل روسيا، والدعوة إلى انتخابات رئاسية جديدة، وكل مشروع قرار يُتبنَّى من قبل مجلس ''الدوما'' لا بدَّ أن يمرَّ بالمجلس الاتحادي بعد خمسة أيام من اقتراحه وخلال مدَّة (14) يوماً، إذ يمكن للمجلس الاتحادي الموافقة على التشريع أو رفضه.

أمَّا مجلس ''الدوما'' فإنَّه يتكوَّن من (450) عضو، يُختَرونَ من قبل الشعب ومجلس ''الدوما'' له الحق بالمصادقة على الميزانية العامة للدولة، والمصادقة على تعيين الوزراء ورئيس البنك المركزي، ومجلس ''الدوما'' ينتخب كل أربعة سنوات، ونصف أعضاء مجلس ''الدوما'' يُختارون اختيارهم بوصفهم مرشحين من مناطق روسيا المختلفة وَفْقاً لنظام الفائز الأول، أمَّا المقاعد (225) الأخرى يُختار الأعضاء فيها وَفْقاً لنظام معقَّد لاختيار الأعضاء من اللوائح الحزبية المختلفة[34].

## الفرع الخامس عشر

## السلطة التشريعية الاتحادية في الباكستان

تتمثَّل السلطة التشريعية في جمهورية الباكستان –وَفْقاً للمادة الخمسين من الدستور الباكستاني الصادر في عام 1973– في البرلمان أو ما يسمَّى بـ(مجلس الشورى) الذي يمارس سلطة التشريع وهو مكوَّن من الرئيس ومجلسين هما الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وعدد أعضاء مجلس الشيوخ (87) عضواً طبقاً لنص المادة (59) من الدستور الباكستاني ومن فئات متعددة، أولها أربعة عشر ممثلاً عن كلِّ ولاية وثانيها ثمانية أعضاء عن المناطق القبلية الخاضعة للإدارة المركزية وثالثها ثلاثة أعضاء يمثِّلون العاصمة الفيدرالية، ويُنتخبون بالطريقة التي ينسبها الرئيس ورابعها خمسة أعضاء ينتخبون من قبل الولايات لتمثيل العلماء المسلمين، والتكنوقراط،

34-https://www.gov.uk/world/organisations/department-for-international-trade-russia

والمهندسين، ومدة الخدمة في مجلس الشيوخ ست سنوات، وأن يُعاد انتخاب نصفهم كل ثلاث سنوات، وعمر العضو ينبغي ألَّا يقلَّ عن (30) سنة.

أمَّا الجمعية الوطنية طبقا للمادة (51) من الدستور الباكستاني فتتألَّف من (207) من أعضاء مسلمين وعشرة أعضاء من غير المسلمين ينتخبون انتخاباً حراً مباشراً وَفْقاً للقانون، وحصة النساء في الجمعية الوطنية تتراوح فيها بين (10إلى 60) ومدة انتخاب أعضاء الجمعية الوطنية أربع سنوات.

أمَّا فيما يخص العملية التشريعية فيشارك كِلا المجلسين فيها، فالتشريع الخاص بتعديل الدستور يُقرأ قراءة أولى من قبل مجلس الشيوخ وكذلك الحال مع سائر التشريعات والقوانين الاعتيادية، فبعد أن يُتبنَّى التشريع يُرسلُ إلى الجمعية الوطنية، فالتشريعات التي يُصادَق عليها من قبل الجمعية الوطنية تُرسَلُ جميعها إلى مجلس الشيوخ لمراجعتها.

وفي نهاية المطاف فإنَّ جميع التشريعات القانونية ينبغي أن يُصادَق عليها في كِلَا المجلسين بناءً على الأغلبية اليسيرة، باستثناء التعديلات الدستورية المهمة التي تتطلب أغلبية الثلثين من قبل أعضاء المجلسين، وإذا لم يتفق كِلا المجلسين حول التشريع فيُجرى لقاء كونغرس (مجلس شورى) والتشريع الذي يُتبنَّى من قبل المجلسين يُصادَق عليه من قبل الرئيس؛ ليصبح قانوناً نافذاً وواجب التطبيق، وأخيراً، لا يمتلك مجلس الشيوخ أيَّ سلطات تتعلَّق بالميزانية العامة للدولة [35].

35-Islamic republic of Pakistan:public Adminstration country profile,UN,DPADM,February 2004,p6-7.

## الفرع السادس عشر

## السلطة التشريعية الاتحادية في دولة جنوب إفريقيا

تتكون السلطة التشريعية الاتحادية في جنوب إفريقيا من الجمعية الوطنية ومجلس الأقاليم، تتكوَّن الجمعية الوطنية من (400) مقعداً يُختارونَ الأعضاء فيها من قبل الشعب وَفْقاً لنظام التمثيل النسبي.

أمَّا مجلس الوطني للأقاليم والذي يمثِّل الأقاليم فهو يضم (90) عضواً يُعيَّنونَ من قبل الهيئات التشريعية للأقاليم وكل إقليم يتمثَّل بعشرة أعضاء، ومشروع القانون يصبح قانوناً نافذاً وواجب التطبيق إذا حصل على أغلبية الأصوات في كِلَا المجلسين[36].

## الفرع السابع عشر

## السلطة التشريعية الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية

يتكوَّن "الكونغرس" الأمريكي من مجلسين هما مجلس النواب الذي يضمُّ (438) عضواً، ومجلس الشيوخ الذي يضم (100) عضواً.

أمَّا أعضاء مجلس النواب فيُنتخبون كل سنتين[37]، وهم يمثلون نسبة السكان في كل دائرة انتخابية، وتتغيَّر هذه الدوائر كل عشرة سنوات وَفْقاً لتغيير الحجم السكاني.

أمَّا مجلس الشيوخ فيُنتخبُ أعضاؤه كممثلين عن الولايات، إذ تمثِّل كل ولاية بعضوين بغض النظر عن حجمها السكاني ومدة انتخابهم ست سنوات، إذ يُغيَّر ثلث أعضاء المجلس كل سنتين، ويصنَّف الشيوخ بأنَّهم من الطبقات العليا في البلاد،

36-Dr.David Meyers, Republic of South Africa, encyclopedia of political system and parties, U.S.A:2006, p5.

37- تجري الانتخابات كل عام زوجي، يوم الثلاثاء الأول بعد أول يوم اثنين من شهر نوفمبر/ تشرين الثاني.

إذ يسمَّون أو يُطلق عليهم في بعض الأحيان بنادي المليونيرات، أمَّا أعضاء مجلس النواب فإنَّهم يأتون من طبقات الأقل ثراء قياساً لطبقة الشيوخ، كما يمتلك معظم أعضاء ''الكونغرس'' درجات علمية عليا، ويأتون من تخصصات عليا مختلفة أبرزها القانون وإدارة الأعمال التجارية[38]. وأخيراً، فإنَّ سلطات مجلس الشيوخ مساوية لتلك التي لمجلس النواب كما نصَّ على ذلك دستور الولايات المتحدة الأمريكية في الفِقْرَة الأولى من مادته الأولى.

## الفرع الثامن عشر

## السلطة التشريعية الاتحادية في إسبانيا

يتكوَّن البرلمان الإسباني (المجلس التشريعي) من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ ويسمَّى الأخير بمجلس الممثلين الإقليمي، إذ يتكوَّن من (256) عضواً منهم (208) عضواً يُنتخبون بانتخابات عامة، في حين يُسمَّى (48) عضواً من قبل التجمعات ذات الاستقلال الذاتي، ومدة عمل المجلس أربع سنوات.

أمَّا مجلس النواب فيتكوَّن من (300) عضواً على الأقل، و(400) عضواً على الأكثر، يُنتخبون بصورة عامة وحرة، ومدة عمل المجلس أربع سنوات، ومجلس النواب هو مَن ينتخب رئيس الوزراء ويمكن عزله عن طريق عملية الاتهام[39]، في حالات حدَّدها الدستور أبرزها إذا انحرف في السلطة أو ارتكب جريمة جنائية، ومجلس النواب له دور كبير في التشريع، والتشريعات التي تصدر يجب أن يُصادَق عليها من قبل المجلس التشريعي بأغلبية يسيرة، ولكن لا يمكن لمجلس الشيوخ تأخير المصادقة على التشريع خلال مدة شهرين، وفي بعض الأحيان على مجلس الشيوخ أن يصادق على التشريع خلال مدة (20) يوماً[40].

38-Ibid,p.1450.

39-Ibid,p.6.

40-Dr.JanKnippersBlack,Kingdom of Spain, world encyclopedia,op. cit,p.1243.

## الفرع التاسع عشر

## السلطة التشريعية الاتحادي في نيجيريا

تُعدُّ الجمعية الوطنية الاتحادية في نيجيريا أعلى سلطة تشريع في البلاد وتتكوَّن من مجلسين هما مجلس الشيوخ الذي يتكوَّن من (109) عضواً ومجلس النواب الذي يتكون من (360) عضواً، وكل ولاية من الولايات الـ(36) المكوِّنة لنيجيريا تمثِّل بثلاثة أعضاء في مجلس الشيوخ، في حين إقليم العاصمة الاتحادية (أبوجا) له مقعد واحد، ويمثِّل كل عضو في مجلس النواب دائرةً انتخابيةً منفردةً، ويكون انتخاب كِلا المجلسين كل أربع سنوات على ألَّا يُنتخبَ أعضاء المجلسين في اليوم نفسه[41].

## الفرع العشرون

## السلطة التشريعية الاتحادية في البوسنة والهرسك

هنالك عديدٌ من الهيئات التشريعية على مستويات مختلفة في البوسنة والهرسك، إذ توجد سلطة تشريعية ثنائية المجلس على مستوى الدولة كلها، وبرلمانات على مستوى الكيانات، وبرلمانات أخرى على مستوى كل كيان، وجمعية واحدة (لإقليم باركو)، وعشر جمعيات على مستوى ''الكانتونات'' ضمن فيدرالية البوسنة[42].

وتضمُّ الهيئة التشريعية على مستوى الحكومة المركزية الجمعيةَ البرلمانية، وتضمُّ مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشعوب، ويضم مجلس النواب (42) عضواً يُنتخبون انتخاباً مباشراً من قبل الشعب، ومجلس الشعوب يضم (15) نائباً، خمسة

41-Ibid,p .990.

42- Dr.StephenC.Markovich,Bosnia and Herzegovinam, world encyclopediahg,op.cit,p.152.

من البوسنيين، وخمسة من الكروات، وخمسة من الصرب، الذين يُخْتَرون من قبل الهيئات التشريعية لكلٍّ كيان في الدولة.

أمَّا الهيئة التشريعية في فيدرالية البوسنة فإنَّها تسمَّى (الجمعية الوطنية)، وتضم مجلس النواب ويتكوَّن من (98) عضواً يُنتخبون انتخاباً مباشراً من قبل الشعب ومجلس الشعوب ويتكوَّن من (58) عضواً يُختارون من قبل الجمعيات التشريعية في ''الكانتونات'' بصورة عملية، ويضمُّ مجلس النواب على الأقل أربعة أعضاء من كل المجموعات العرقية الرئيسة الثلاث، ويضمُّ مجلس الشعوب (17) ممثلاً عن كل مجموعة عرقية كبيرة، فضلاً عن سبعة ممثلين عن المجموعات العرقية الأخرى الأصغر حجماً.

أمَّا الهيئة التشريعية لجمهورية الصرب فهي تتكوَّن من مجلس واحد يسمَّى الجمعية الوطنية، ويضمُّ (83) عضواً يُنتخبون انتخاباً مباشراً من قبل الشعب، على أن تضمَّ الجمعية الوطنية على الأقل أربعة ممثلين عن كلِّ المجموعات العرقية الرئيسة.

تنتخب الجمعية الوطنية ثمانية أعضاء عن كلِّ مجموعة عرقية كبيرة، فضلاً عن أربعة أعضاء عن المجموعات العرقية الأصغر حجماً، وكل المجموعات العرقية الوطنية لها الحق في الاعتراض على أيِّ قرارٍ أو قانون صدر على صعيد الدولة أو الكيان في مجال العملية التشريعية أو نطاقها إذا كان مثل هذا القانون والقرار يضرُّ بمصالحها الوطنية، وأخيراً، تتمثَّل السلطة التشريعية في (إقليم باركو) في الجمعية التشريعية التي تتكوَّن من (28) عضواً[43].

وعطفاً على ما تقدم في ضوء تجارب الدول الاتحادية يتبين لنا وبصورة واضحة لا يشوبها النقص ولا يعتريها القصور كيف أنَّ أعضاء كل اتحاد من الاتحادات الفيدرالية التي ذكرناها آنفاً، يحرص كلُّ الحرص على الحضور في السلطات التشريعية

43-Ibid,p153.

العليا له، وعلى المشاركة الفعلية في إدارة هذه السلطات والقيام بوظائفها لا سيَّما في نطاق التشريع أو مجاله تارةً، على قاعدة المساواة المطلقة أو على قاعدة المساواة النسبية وعن طريق اختيار أعضاء الاتحاد لممثليهم لغرض المشاركة أمَّا بواسطة انتخابهم أو بواسطة تعيينهم مباشرة مع التأكيد على ضرورة أن يكون لمجلس الاتحاد الصلاحيات نفسها لمجلس النواب، إذ تُساوى السلطات في كلٍّ من المجلسين.

## الفصل الثاني

## التجربة العراقية عن طريق واقع النص الدستوري وتطبيقه مستقبلاً

سوف نتحدث في هذا الفصل تباعاً بمحثين منفصلين، نخصِّص الأول منها عن التكييف القانوني لنص المادة (65) من الدستور العراقي، ونخصِّص الثاني حول المقترحات أو التوصيات التي وجدناها ضرورية حول تشكيل المجلس الاتحادي في العراق وآلية عمله مستقبلاً.

### المبحث الأول

### التكييف القانوني لنص المادة (65) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005

وَفْقاً للمادة المادة (65) من الدستور العراقي الدائم الصادر بتاريخ2005 : ”يتم إنشاء مجلسٍ تشريعي يُدعى بـ(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظَّم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانونٍ يُسنُّ بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب“.

وبمقتضى المادة الدستورية المذكورة أعلاه، نجد أنَّ السلطة التشريعية الاتحادية في الدولة الفيدرالية العراقية بموجب الدستور العراقي الجديد تتكوَّن من مجلسين هما مجلس النواب والمجلس الاتحادي، وإذا كان الدستور العراقي قد فصَّل في شكل مجلس النواب وصلاحيَّاته، فإنَّه ترك مسألة تحديد نمط المجلس الاتحادي وصلاحيَّاته لمجلس النواب نفسه؛ ليشرّع ذلك بقانون[44]، ويشهد العراق تجربةً حديثةً لا بل معاصرةً في بناء دولة مركبة/ اتحادية بدلاً من دولة بسيطة/ موحدة تتكوَّن من إقليم

44-وإذا كان الدستور العراقي الحالي قد رسم ملامح الدولة العراقية الجديدة على مبادئ الاتحاد بمقتضى المواد (1) و(47) و(48) و(65) و(110) و(114) و(115) فإنَّ مسالة ترك تحديد نمط المجلس الاتحادي وصلاحياته لمجلس النواب ليشرّع ذلك بقانون هو في الأساس قصور أو نقص تشريعي ينبغي تلافيه مستقبلاً.

ومحافظات تتمتَّع بحكم لا مركزي، ولها الحق بأن تشكِّل أقاليم اتحادية.

فضلاً عن نصِّ الدستور العراقي على تنظيم أمر العاصمة الاتحادية، ليكون العراق في نهاية المطاف دولة مركبة فيها إقليم ومحافظات لامركزية وعاصمة اتحادية، وبالتالي اصبح من المبرر قانونياً وجود مجلس تشريعي آخر إلى جانب مجلس النواب، وإذا كان هذا الأخير استند في شرعية وجوده؛ لأنَّه يضمُّ ممثلي الشعب العراقي، فإنَّ المجلس الاتحادي وهو الفرع الثاني في السلطة التشريعية يستند على تمثيل الإقليم والمحافظات غير المنتظمة بالعاصمة الاتحادية، وهنا تُعرض إشكالية أمام المشرّع العراقيّ حول الشكل والصلاحيات التي ينبغي أن يتمتَّع بها المجلس الاتحادي الجديد بحيث يكون وجوده جزءاً مكملاً ومسانداً وموازناً ومشاركاً في العملية التشريعية البرلمانية، وبالصورة التي تسهم في رفع كفاءة السلطة التشريعية، التي تُعدُّ أهم سلطة في النظام البرلماني[45].

وعن طريق العرض المتقدِّم في أعلاه، يمكن إدراج بعض الملاحظات المهمة على نص المادة (65) المذكورة آنفاً المتعلقة بمجلس الاتحاد ونقسِّم في بحثنا تلك الملاحظات على ملاحظات دستورية وأخرى قانونية، في المطلبين الآتيين:

45 – يرى الدكتور حسن الجلبي في تعليقه على إنشاء المجلس الاتحادي ما نصه ((كان لزاماً على واضع دستور العراق الحالي، وقد أخذ بنظام الدولة الاتحادية ذات الطابع الأدنى إلى الفيدرالية كما يتبيَّن من مواد الدستور أن يأخذ –أيضاً– بنظام المجلسين في المادة (48) منه، في تكوين السلطة التشريعية: الأول لتمثيل الشعب العراقي في تكوين هذه السلطة وتمكين الدولة المركزية من ممارسة ولايتها العامة، والآخر في تمثيل الوحدات المكونة للدولة الاتحادية والمبينة في المادة (116) من الدستور))، ثم يستطرد الجلبي قائلاً: ((كان على المشرّع العراقي ألَّا يكتفيَ بمجرَّد ذكر هذا المجلس فيه المادة (48) وبمجرد بيان تمثيله للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويُحيل موضوع تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به على قانون يُسنُّ لهذا الغرض، خلافاً لما فعل لمجلس النواب الذي عقد له فرعاً خاصاً من الفصل الأول من الباب الثالث من الدستور، يفصِّل تكوينه وسير عمله ودورات انعقاده واختصاصاته وحلِّه وما إلى ذلك من الشؤون المتعلقة بهذا المجلس))، راجع بهذا الخصوص الدكتور حسن الجلبي في مقالته حول الفيدرالية وتأسيس مجلس الاتحاد في العراق، بحث غير منشور مكتوب على الآلة الكاتبة مقدَّم إلى اللجنة البرلمانية الخاصة بإعادة تعديل الدستور العراقي الدائم، من أجل الإسراع في تشكيل المجلس الاتحادي العراقي، بيروت–لبنان، 2011، ص15 وما بعدها.

## المطلب الأول

### من الناحية الدستورية

يُلْزِم الدستور العراقي الجديد مجلسَ النواب بسن قانون ينظم أعمال مجلس الاتحاد طبقاً للمادة (65)، وبنظرة فاحصة على المادة المذكورة نجد أنَّها معيبة من حيث المضمون، إذ خوَّلت مجلس النواب سنَّ قانون ينظِّم العضوية في مجلس الاتحاد وكيفية انتخابه والاختصاصات التي يمارسها وآلية عمله وهذا كله بطبيعة الحال خلاف المنطق الدستوري إذ إنَّه بالرجوع إلى نص المادة (48) من الدستور العراقي الدائم الجديد نجد أنَّ هذه المادة تنصُّ على تكوُّنِ السلطة التشريعية في العراق من مؤسستين دستوريتين هما على التوالي مجلس النواب ومجلس الاتحاد وهذا يعني من الناحية القانونية والواقعية أنَّ كِلَا المجلسين متساويين في وجودهما الدستوري، وهما توأمين من حيث النشأة والطبيعة والعمل، بمعنى أوضح، يقف كِلَا المجلسين على قدم المساواة من حيث الإنشاء، ومن ثَمَّ يستشفُّ ضمناً من نص المادة (65) أنَّ مجلس الاتحاد سوف يكون لا محالة، وبصورة فعلية تحت إمرة مجلس النواب، إذ أُعْطِيَ الأخير تخويلاً في إنشائه، وربَّما قد يلغيه وهذا أمر لا يمكن قبوله بأي صورة من الصور. ويثير الالتباس وربَّما الغموض أيضاً على صعيد نصوص الدستور.

ويرى بعض الفقهاء ممَّن ساهموا في وضع مسودة الدستور العراقي الجديد[46] أنَّ المشرّع العراقي كان على دراية كافية وبيّنة واضحة من هذا الأمر، ولم يكن غافلاً عنه ولكنَّه اضطرَّ لذلك عنوةً لسببين الأول: هو نظراً للظروف السياسية التي شهدتها الساحة العراقية عن طريق التجاذبات الحزبية والمتغيرات الدولية التي انعكست انعكاساً واضحاً على آلية وضع الدستور.

46- مقابلة شفهية أُجريت مع الأستاذ الدكتور حسن الياسريّ المستشار القانوني لهيئة رئاسة لجنة صياغة الدستور بتاريخ 26/1/2011 بشأن آلية مجلس الاتحاد العراقي الجديد المزمع إنشائه وصلاحياته.

والسبب الآخر: هو الأهم، ويتعلَّق بعدم التوافق السياسي بين الكتل والأحزاب السياسية العراقية العلمانية منها والإسلامية على كيفية انتخاب أعضائه من جهة والصلاحيات والاختصاصات التي يمارسها من جهة أخرى.

وهنالك بطبيعة الحال ملاحظة دستورية أخرى ربَّما قد تكون متعلِّقة بالملاحظة الأولى المذكورة آنفاً، مفادها أنَّه في معظم تجارب الدول الفيدرالية في العالم نجد أنَّ مجلس الاتحاد عملياً أعلى من ناحية الصلاحيات والاختصاصات من مجلس النواب، إن لم يكن مساوياً له في مهامه واختصاصاته، في حين يُعطي النص الدستوري العراقيّ لمجلس النوَّاب بصورة ضمنية صلاحية أعلى من صلاحية مجلس الاتحاد تُسْتَشَفُّ ضمنياً من نص المادة (65).

## المطلب الثاني

## من الناحية القانونية

من ناحية أولى أنَّ مجلس النواب طيلة مدَّة عمله السابقة، بل بالأحرى خلال الدورة البرلمانية السابقة لم يضع أو لم يسن قانون إنشاء مجلس الاتحاد وكان حرياً بمجلس النواب أن يفعِّل النص الدستوري الوارد في المادة (65) والتي بمقتضاها منحه المشرع العراقي صلاحية إنشاء المجلس الاتحادي.

ومن ناحية ثانية، عند عمل لجنة مراجعة الدستور نجد أنَّ هذه اللجنة قد عملت على تصحيح الخلل الوارد في المادة (65) وذلك عن طريق وضع نصوص دستورية في متن الدستور تنظِّم كلَّ ما يتعلَّق بمجلس الاتحاد من حيث كيفية انتخابه وشروط العضوية فيه والاختصاصات التي يمارسها والعلاقة بينه وبين مجلس النواب وكيفية حله ممَّا يعني أنَّ مشروع التعديل المراد أو المزمع إجراؤه ينسجم مع الإطار الدستوري العام، وذلك بِعَدِّ أنَّ مجلس الاتحاد مؤسسة دستورية يوكل أمرها إلى الدستور، شأنها شأن مجلس النواب.

وفيما يتعلق بكيفية التمثيل في المجلس الاتحادي فقد توصلت اللجنة في مشروعها الجديد إلى أنَّ مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ويكون تمثيلهم بالتساوي بين المحافظات، إذ يكون لكلِّ محافظة عضوان بالتساوي ما عدا محافظة بغداد، يكون لها أربعة أعضاء.

## المبحث الثاني

## مقترحات حول تشكيل المجلس الاتحادي في العراق وصلاحياته في إطار آفاق عملِهِ مستقبلاً

نتحدَّث في هذا المبحث -وتحديداً المطلب الأول- عن المقترحات التي نراها ضرورية حول تشكيل المجلس الاتحادي أو إنشائه، ثم نسلِّط الضوء على الصلاحيات التي ينبغي أن ينهض بها المجلس الاتحادي في إطار عمله مستقبلاً في المطلب الثاني.

### المطلب الأول

### مقترحات حول تشكيل المجلس الاتحادي العراقي

1. يجب أن يكون المجلس الاتحادي ممثلاً لمصالح الأقاليم، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والعاصمة الاتحادية.

2. ينبغي أن يبلغ عدد أعضاء المجلس الاتحادي (64) عضواً يُنْتَخَبُ (83) عضواً منهم، ويُعيَّن (8) أعضاء آخرين، أمَّا الأعضاء الذين ينبغي انتخابهم؛ فيُنْتَخَبُ نصفهم انتخاباً غير مباشرة عن طريق الهيئات التشريعية في الأقاليم، والعاصمة الاتحادية، ومجالس المحافظات في المحافظات غير المنتظمة في إقليم، والنصف الآخر عن طريق الاقتراع الشعبي المباشر، ويمثل إقليم كردستان بستة أعضاء يُنتخب نصفهم من قبل برلمان الإقليم، والنصف الآخر عن طريق

الاقتراع الشعبي المباشر، أمَّا المحافظات غير المنتظمة في إقليم فتمثل كل محافظة بعضوين يُختار نصفهم بوساطة أعضاء مجلس المحافظة في كل محافظة، أمَّا العاصمة بغداد فيكون لها أربعة مقاعد وعند تأسيس إقليم العاصمة الاتحادية يمثل إقليم العاصمة بعضوين يُختار عضو واحد بوساطة المجلس التشريعي في الإقليم وتمثل محافظة بغداد بعضوين يُختار واحد بواسطة مجلس محافظة بغداد.

أمَّا الأعضاء المعيَّنين فيعيّن رئيس الجمهورية عضوين، ورئيس الوزراء عضوين، ورئيس مجلس النواب عضوين ورئيس مجلس القضاء الأعلى عضوين يكونون من الشخصيات العلمية والأدبية المهمَّة في العراق وينظَّم ذلك بقانون، ويشترط في عضو المجلس الاتحادي ما يشترط في عضو مجلس النواب باستثناء ما يتعلق بشرط العمر، إذ يكون العمر (35) عاماً فما فوق لعضو المجلس الاتحادي، ويجب أن يُراعى التنوُّع الديمغرافي في عملية الاختيار.

كما يدعو رئيس الجمهورية المجلس الاتحادي للانعقاد بمرسومٍ جمهوري، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه.

3. يختار المجلس الاتحادي في أول جلسةٍ له رئيساً، ثم نائباً أول ونائباً ثانياً، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

4. للمجلس الاتحادي دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدهما ثمانية أشهر، ويحدَّد النظام الداخلي كيفية انعقادهما، ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد الموافقة عليها.

5. يُمدَّد الفصل التشريع في حالة تمديد دورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوماً، لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك، بناءً على طلبٍ من رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء، أو رئيس مجلس النواب، أو رئيس المجلس

الاتحادي.

6. لرئيس الجمهورية، أو لرئيس مجلس الوزراء، أو لرئيس مجلس النواب، أو رئيس المجلس الاتحادي، أو لخمسة أعضاء من أعضاء المجلس، دعوته إلى جلسةٍ استثنائية، ويكون الاجتماع مقتصراً على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه.

7. يتحقَّق نصاب انعقاد جلسات المجلس الاتحادي بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

8. تتخذ القرارات في جلسات المجلس الاتحادي بالأغلبية اليسيرة، بعد تحقُّق النصاب، ما لم يُنصّ على خلاف ذلك.

## المطلب الثاني

## صلاحيات المجلس الاتحادي وسلطاته وآلية عمله مستقبلاً

يختص المجلس الاتحادي بما يأتي:

1. تقديم مقترحات ومشروعات القوانين ذات العلاقة بالأقاليم، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والعاصمة الاتحادية إلى مجلس النواب.

2. النظر في مشروعات القوانين المحالة إليه من مجلس النواب، وله في هذا الصدد اتخاذ الإجراءات الآتية:

**أ-** الاعتراض على مشاريع القوانين بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ وصولها إليه.

**ب-** عند تحقُّق الحالة المنصوص عليها في الفقرة (أ) أعلاه، يُعاد مشروع القانون إلى مجلس النواب مشفوعاً بأسباب الاعتراض، خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ الاعتراض.

ج- يُعدُّ مشروع القانون الذي أُعيدَ بسبب اعتراض المجلس الاتحادي، مقراً عند موافقة مجلس النواب على أسباب الاعتراض والأخذ بها، بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين.

د- يُعدُّ مشروع القانون الذي أُعيدَ وَفْقاً لما هو منصوص عليه في الفقرة (ب) أعلاه، مقراً، عند رفض مجلس النواب لأسباب الاعتراض، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

هـ- عند تحقُّق الحالة المنصوص عليها في الفقرتين (ت، وث) أعلاه، يقوم مجلس النواب بإحالة مشروع القانون إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه، خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً، وإخطار مجلس الاتحاد بذلك.

و- يقوم مجلس الاتحاد بإحالة مشروع القانون إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه، خلال مدة أقصاها عشرة أيام، في حالة عدم اعتراضه عليه، وإخطار مجلس النواب بذلك.

3-الموافقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على تعيين رئيس محكمة التمييز وأعضائها، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى، وأعضاء المفوضية المستقلة للانتخابات، وأعضاء هيئة الإعلام والاتصال، وأعضاء مفوضية حقوق الإنسان، ورئيس هيئة النزاهة، ومحافظ البنك المركزي، ورئيس ديوان الرقابة المالية، ورئيس مجلس الخدمة الاتحادي وأعضائه، والسفراء، ومدير الشرطة الاتحادية، وقادة الجيش، وأصحاب الدرجات الخاصة، باقتراحٍ من مجلس الوزراء.

4. رئيس أركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، بناءً على اقتراحٍ من مجلس الوزراء.

5- السعي لتسوية الخلافات التي تحصل بين الأقاليم أو بينها وبين

المحافظات، أو بين المحافظات نفسها، وينظَّم ذلك بقانون.

6- ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة.

7- مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، عن طريق البرنامج الآتي:

أ. التحقُّق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ب . ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم وَفْقاً للنسب المقرَّرة.

8- يجتمع المجلس الاتحادي مع مجلس النواب بصورة ((الجمعية الوطنية)) ويرأسها رئيس مجلس النواب أو مَن يقوم مقامه، في الحالات الآتية:

أ- جلسة افتتاح المجلس التي تعقب إجراء الانتخابات.

ب- إعلان حالة الطوارئ في البلاد أو الحرب.

ج- مساءلة رئيس الجمهورية.

9- يُشكِّل لجنة مشتركة من المجلسين لدراسة الموضوع والوصول إلى نتيجة مقبولة عند الطرفين في حالة حصول خلاف بين المجلسين حول مشروع قانون.

10- يَعْرُضُ مجلس الاتحاد موازنته السنوية على مجلس النواب لغرض الموافقة عليها[47].

47- اقتُبِستْ بعض المقترحات المذكورة في أعلاه من توصيات اللجنة البرلمانية الخاصة بتعديل بعض نصوص الدستور العراقي الدائم.

**(توصية عامة)**

ليس من الجائز القول بعدم تشكيل مجلس الاتحاد أو أنَّه قد ترك تشكيله إلى مرحلة لاحقة بعد أن أُقِرَّ الدستور العراقي ولا يمكن القبول بأنَّه قد تجاهل هذا الأمر بحجة عدم وجود الأقاليم وقت وضع الدستور، وكان من المستحسن أن تنظَّم وتنفصل الأمور المتعلِّقة بتشكيل مجلس الاتحاد في الدستور بوصفه المجلس الثاني في السلطة التشريعية بانتظار قيام الأقاليم وسائر الوحدات الإدارية المكوِّنة للدولة العراقية، وقد أصبح من الضرورات المهمة الإسراع في سَنِّ هذا القانون لكي يكتمل بناء السلطة التشريعية أو تكوينها ممثلةً بمجلسيها كما ورد في المادة (48) و(65) من الدستور العراقي الدائم 2005.

## قائمة المراجع والمصادر

### أولاً: المراجع باللغة العربية ومواقعها الإلكترونية.

- جورج أندرسون، مقدمة عن الفيدرالية: ما هي الفيدرالية؟ كيف تنجح حول العالم؟ ترجمة مها تكلا، منتدى الأنظمة الفيدرالية، كندا، 2007.

2- النظام السياسي الألماني: موافقة ناجحة بين منطق الفيدرالية واستحقاقات التاريخ،

http://www.dw-world.com/dw/article/0..1593029.00.htmI.

3- د. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، محاضرات منشورة: الطلبة كلية الحقوق في الجامعة الإسلامية في لبنان، بيروت، لبنان، 2009.

4- التعليمات التنفيذية لانتخابات المجلس الوطني الاتحادي، دولة الإمارات العربية المتحدة، 2011.

### ثانياً: المقابلات الشفهية والدساتير باللغة العربية.

1- مقابلة شفهية أُجريت مع الأستاذ الدكتور حسن الياسري المستشار القانوني لهيئة رئاسة لجنة صياغة الدستور بتاريخ 26/1/2011 بشأن آلية وصلاحية مجلس الاتحاد العراقي الجديد المزمع إنشائه.

2- الدستور الدائم العراقي الجديد الصادر بتاريخ 2005.

3- الدستور السويسري الصادر عام 1848 على الموقع الإلكتروني،

http://www.google.com

## ثالثاً: البحوث غير المنشورة.

1- الدكتور حسن الجلبي في مقالته حول الفيدرالية وتأسيس مجلس الاتحاد في العراق، بحث غير منشور مكتوب على الآلة الكاتبة مقدَّم إلى اللجنة البرلمانية الخاصة بإعادة تعديل الدستور العراقي الدائم، من أجل الإسراع في تشكيل المجلس الاتحادي العراقي، بيروت-لبنان، 2011ص15 وما بعدها.

## رابعاً: المواقع الإلكترونية باللغة الأجنبية (الإنكليزية) .

1- Ashort guide to german political system,http;//www.rogerdarlington.co.uk/germanpoliticalssystemhtmI

2- Australia›s parliamentary system of government ,http://www.google.com.

3- Encyclopedia of the Nations, Argentia-government,htt//www.nation sencyclopedia.com/Americas/Argentina-government.html.

4- http://www.all-about-switzerland.info/swiss-government-politics.htm.

5- http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/ar/political-system/main-content-04/the-basic-law.html.

6- htt;//www.grogerdarlington.co.uk/Russianpoliticalsystem.htmI

7- Parliament An Overview, http://www.aph.gov.au/par/.htm.

8- https://www.canada.ca/en/campaign/independent-advisory-board-for-senate-appointments/about-the-senate.html.16-1-2022.

## خامساً: الكتب باللغة الإنكليزية

1- Federal republic of germany :public administration country profile,UN:DPADM-DESA,feberuary,2006.

2- Jeffery J. Rinne. Federative republic of Brazil world, encyclopedia of political system and parties,U.S.A:2006.

3- Republic Brazal, Public Adminstration country profile,UN:DPADM-DESA.januory 2004

4- Roberto Patricio korzeniewiczandAldo vacs. Republic of Argentina, encyclopedia of political system and parties,U.S.A:2006

5- Republic of Austria:public : public Administration country profile,un:DPADM-DESA,may2006.

6-- United Arab Emirates:public Administration country file,march 2004.

7- Islamic republic of Pakistan:publicAdminstration country profile,DPADM,February 2004.

8- Malatsia:public Administration country profule,November 2005.

9-Markus Bockenforde,Apractical guide to Constitution Building:the Design of the legislature,international institute for democracy and electoral assistance,2011.

## سادساً: البحوث في موسوعة النظم السياسية باللغة الإنكليزية:

1-.Dale story, United Mexican states, encyclopedia of political system and parties,U.S.A:2006.

2- Jeffrey K.RussianFrderation, encyclopedia of political system and parties,U.S.A:2006.,

3- Jon Abbink ,Federal Democratic republic of Ethiopia, encyclopedia of political system and parties,U.S.A:2006.

4-William G.Andrews, Kingdom of Belfiun encyclopedia of political system and parties, U.S.A:2006.

5- Peter Dawson, Federation of Malaysia, world encyclopedia.

6- Stephen C.Markovich, Bosnia and Herzegovinam, encyclopedia of political system and parties, U.S.A:2006.

7- Valerie Oregan, Republic of Austria, encyclopedia of political system and parties, U.S.A:2006.

تتعلَّق الإشكالية التي تواجه كتابة مثل هذا البحث بمسألة قانونية مفادها: هل إنَّ تمثيل الوحدات الإدارية في العراق أو المكونة لدولة العراق الاتحادية –إن صحَّ التعبير– سيكون على قاعدة المساواة المطلقة في التمثيل في حالة تأسيس مجلس الاتحاد كما هو جاري العمل به في دستور الولايات المتحدة الأمريكية؟ أم هل سيكون على قاعدة أخرى مغايرة للقاعدة الأولى وهي قاعدة المساواة النسبية كما يجري العمل به بمقتضى أحكام الدستور الهندي؟

ثم إنَّ هناك مسألة قانونية ثانية ترتبط، بل تتعلَّق بالمسألة الأولى. تتعلَّق بإمكانية منح المجلس الاتحادي العراقي الجديد من الصلاحيات أو السلطات ما يكاد يساوي الصلاحيات أو السلطات في مجلس النواب، أم سوف يقتصر ذلك على الشؤون الخطيرة في البلاد كما في مرافق الأمن والاقتصاد والمال والمصالح العليا للبلاد؟ يسلِّط هذا البحث الضوء على كل هذه التساؤلات مجتمعة.

978-9922-9637-9-2