



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

قانون المجلس الاتحادي استحقاق دستوري ومطلب التوازن التشريعي

د علي مهدي



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍّ، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدةٍ تمُّ الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبّر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2023

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

قانون المجلس الاتحادي استحقاق دستوري ومطلب التوازن التشريعي

د علي مهدي*

حدد الدستور العراقي لسنة 2005 تكوين السلطة التشريعية بمجلس النواب ومجلس الاتحاد، وهو المعمول به لدى معظم الدول الاتحادية في العالم، حيث يمثل مجلس النواب عامة الشعب والمجلس الاتحادي يمثل مصالح الأقاليم أو المحافظات، وتختلف طرق تكوين كل منهما وإجراءات عملهما وصلاحياتهما حسب ظروف كل دولة.

كان على مجلس النواب وحسب الوثيقة الدستورية أن يصدر قانون المجلس الاتحادي بعد دورته الأولى، لكنه لم يستطع الإيفاء بالالتزام بالنص الدستوري طوال تلك الفترة من خلال تعطيله تشريع القانون والذي يشكل مخالفة لواجباته وكذلك عدم تصدي المحكمة الاتحادية العليا من خلال الإيعاز الى مجلس النواب بتشريع القانون.

تشكل السلطة التشريعية في العديد من دول العالم من مجلسين بغض النظر أن كانت دولة موحدة أم اتحادية (بسيطة أو مركبة)، وأصبح في الدول الاتحادية أن يكون هناك مجلسين منذ تشكل الولايات الامريكية سنة 1789 كأول دول اتحادية في العالم، وهذا ما أخذت به الجمعية الوطنية التي أعدت الدستور العراقي، لكن ما يؤخذ عليها، وهي السلطة المؤسسة التي من مهامها أن تحدد السلطات العامة والعلاقات فيما بينها وصلاحيات كل منها، فقد جنحت عن هذا المبدأ العام والذي يعرف بالثنائية البرلمانية عندما تعاملت بشكل غير متوازن بين جناحي السلطة التشريعية حيث اعتمدت على المنهج التفصيلي لأحكام مجلس النواب و تغافلت عن ذكر الأحكام التفصيلية لمجلس الاتحاد، أناطت تشكيل مجلس الاتحاد بقانون يصدر عن مجلس النواب الذي من المفترض ان يكون بموازاته، ومن هذا الاختلال المؤسسي تتضح مدى الإشكاليات والصعوبات التي ستكون أمام المشرعين عند صياغة قانون مجلس الاتحاد حيث هناك مخاوف جدية من تقاطع صلاحيات كل منهما وبالأخص أن أغلب الصلاحيات قد استحوذ عليها مجلس النواب والذي ليس من السهولة أن يتنازل أعضائه عن عدد منها.

* نائب رئيس مركز بغداد للتنمية القانونية والاقتصادية.

طُرحت خلال الفترة السابقة عدد من المقترحات بخصوص ملء هذا الفراغ التشريعي، فتم إعداد أول صياغة للمجلس الاتحادي من خلال لجنة التعديل الدستوري المشكلة في الدورة الأولى لمجلس النواب والتي أنجزت مهامها يوم 22 تموز 2009 والتي لم يؤخذ بها حيث تنصلت القوى السياسية بالوفاء بوعدها بإجراء التعديل الدستوري خلال السقف الزمني المحدد، وبعد ذلك تم تقديم مشروع قانون من قبل رئيس الجمهورية السيد فؤاد معصوم وقد اعتمد في صياغته على مسودة لجنة التعديل الدستوري مع بعض التغييرات الطفيفة، وتمت القراءة الأولى له بتاريخ 22 أيلول 2014، وأيضاً لم يتم استكمال الإجراءات التشريعية له، وعلى ضوء الاتفاق بين قوى تحالف إدارة الدولة الذي تشكلت بموجبه الوزارة الحالية، أرسلت اللجنة القانونية للمجلس بتاريخ 21 أيار 2023 مشروع قانون مجلس الاتحاد إلى رئاسة المجلس لإدراجه على جدول أعمال المجلس القراءة الأولى. ومن هذا يتبين أننا سنشهد نقاشات جديدة حول هذه المسودة التي يجب أن تحظى بنقاش عام تشارك به كل القوى السياسية والشعبية ومنظمات المجتمع المدني ومراكز الأبحاث والشخصيات الوطنية والقانونية وكل من يعينهم نجاح المسار الديمقراطي للاتحادي لبنية الدولة العراقية.

وستعتمد هذه الورقة على الاتجاهات العامة المعمول به في مختلف الدولة الاتحادية، وكذلك الصيغة المقدمة من قبل لجنة تعديل الدستور العراقي، وأيضاً المسودة المقدمة إلى مجلس النواب، لغرض تسهيل مهمة المشاركين في النقاش لاختيار الصياغات الأمثل.

ويمكن تحديد إطار الندوة الحوارية في النقاط الأساسية التالية:

1- مسوغات وجود المجلس الاتحادي:

- إن وجود النص الدستوري الذي يدعو إلى تشكيل المجلس يتطلب الالتزام به والعمل الجاد لتنفيذه، والتجربة التاريخية التي سارت عليها أغلب الدول الاتحادية بأهمية وجود مجلسين للسلطة التشريعية، وكذلك لزيادة كفاءة البرلمان وتحقيق التوازن بين جناحي السلطة التشريعية ومن أهم المسوغات هو تبيد مخاوف المحافظات والأقاليم، من خلال وجود هذا المجلس الاتحادي.

2- طريقة تشكيل المجلس:

طريقة التشكيل عبر الانتخاب المباشر، تمثل الاتجاه العام لتشكيل المجلس الاتحادي في العديد

من الدول، وهو الاتجاه الذي يعزز من الممارسة الديمقراطية ويوسع القاعدة الشعبية للمجلس.

- وتوجد طريقة أخرى وهي الانتخاب غير المباشر لتشكيل المجالس الاتحادية، وهي تتم من خلال اختيار حكومات الأقاليم أو الحكومات المحلية (التجربة الألمانية)، أو من خلال اختيار المجالس التشريعية للأقاليم، الولايات أو المحافظات، (التجربة الهندية) وهي الطريقة المتبعة سابقا في الولايات المتحدة.

- توجد تجارب محدودة، لتعيين عدد محدود لبعض الشخصيات التي تتمتع بخبرة عملية فيما يتعلق بالآداب والعلم والفن والخدمات الاجتماعية، وكذلك لضمان تمثيل المكونات (التجربة الهندية)

- ومن خلال المسودة المقترحة للمجلس الاتحادي من لجنة التعديل الدستوري: أن تكون طريقة تشكيل المجلس من خلال الاقتراع العام السري المباشر، مع تعيين عدد محدود من الشخصيات المشهود لها بالكفاءة ولضمان تمثيل المكونات.

- أما في المسودة المقدمة لمجلس النواب، فقد حسمت التشكيل من خلال الانتخاب فقط.

3- تحديد التمثيل:

من خلال التجارب هناك طريقتين:

- أن يكون التمثيل متساوي بين الأقاليم والمحافظات (تجربة الولايات المتحدة)

- أن يكون التمثيل غير متساوي، والاستعاضة عن ذلك الأخذ بنسبة عدد سكان كل إقليم أو محافظة إلى عموم سكان الدولة بعين الاعتبار (تجربة ألمانيا الاتحادية، الهند).

في العراق، تم تبني صيغتين:

- فقد جاء في المسودة التي تبنتها لجنة تعديل الدستور، النص الذي لا يدعو للتساوي في التمثيل وفق الآتي:

- يكون لكل محافظة عضوان في مجلس الاتحاد، سواء كانت المحافظة منتظمة في إقليم، أو

غير منتظمة، باستثناء بغداد اذ يكون لها أربعة أعضاء.

- أما المسودة المقترحة الى مجلس النواب فقد تبت التمثيل المتساوي، ونصت على الآتي:
- يمثل كل محافظة في مجلس الاتحاد أربعة أعضاء منتخبين، سواء انتظمت المحافظة في إقليم أم لم تنتظم.

4- انتخاب رئيس المجلس ونوابه:

- ينتخب المجلس رئيساً له ثم نائباً أول، ونائباً ثانياً، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بالانتخاب السري المباشر.

5- شروط الترشيح

في صيغة لجنة التعديل الدستوري ورد النص الآتي:

- نفس شروط الترشيح لعضوية مجلس النواب، وأن يكون من سكنة المحافظة، وقد أتم الأربعين من العمر.

أما الصيغة المقدمة إلى مجلس النواب فنصت على الآتي:

- أن يكون من سكنة المحافظة التي يرشح نفسه عنها.
- أن تتوفر فيه الشروط الواجب توفرها في المرشح لعضوية مجلس النواب المنصوص عليها في قانون انتخابات مجلس النواب.

6- مدة العضوية في المجلس:

- في العديد من دول العالم تكون المدة متساوية بين مجلسي السلطة التشريعية، وهناك دول تكون مدة العضوية لمجلس الاتحاد فترة أطول من مدة عضوية مجلس النواب، (الولايات المتحدة: لعضوية مجلس النواب 2 سنة، أما مجلس الشيوخ 6 سنوات).

والمقترح المقدم من لجنة التعديلات الدستورية لمدة العضوية وكذلك المسودة المقدمة لمجلس

النواب هي أربع سنوات ووفق النص الآتي:

تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس الاتحاد أربع سنوات تقويمية، تبدأ من تاريخ أول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة من دورات انعقاده)

7- نصاب جلسات المجلس

- يتحقق بحضور الأغلبية المطلقة.

8- اتخاذ القرارات:

- تتخذ القرارات في جلسات المجلس بالأغلبية البسيطة، بعد تحقق النصاب، ما لم يوجد نص في هذا القانون يقضي بخلاف ذلك.

9- اختصاصات المجلس:

إن الاتجاه العام في معظم الدول الاتحادية المعاصرة يتساوى مجلس الولايات مع مجلس النواب في السلطة التشريعية بحيث يشترط موافقة كل منهما على كل مشروعات القوانين الاتحادية قبل إصدارها (تجارب: الولايات المتحدة، الأرجنتين، كندا..). مع وجود بعض الخصوصيات لكل دولة، التي تمنح بعض النفوق لمجلس على حساب المجلس الآخر، ففي الولايات المتحدة أناط بمجلس الشيوخ سلطة تصديق على بعض أعمال رئيس الدولة، كعقد المعاهدات، وتعيين كبار الموظفين، أو بالعكس حيث تكون كفة مجلس النواب أكثر تفوقاً، وهذا الوضع في دستور ألمانيا حيث مُنح مجلس النواب سلطات تشريعية تتفوق على مجلس الولايات، حيث يستطيع مجلس النواب أن يتبنى قانوناً معيناً ويصر عليه في التصويت الثاني، وبذلك يصدر القانون رغم اعتراض مجلس الولايات عليه.

اختصاصات المجلس الاتحادي وفق صياغة لجنة تعديل الدستور:

يختص مجلس الاتحاد بما يلي:

أولاً: تقديم مقترحات ومشروعات القوانين ذات العلاقة بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، إلى مجلس النواب.)

ثانياً: النظر في مشروعات القوانين المحالة إليه من مجلس النواب، وله في هذا الصدد اتخاذ الإجراءات التالية:

أ- الاعتراض على مشروع القانون بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ وصوله إليه)

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

ج- يُعد مشروع القانون الذي تمت إعادته بسبب اعتراض مجلس الاتحاد مُقرراً، عند موافقة مجلس النواب على أسباب الاعتراض والأخذ بها، بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين.

د- يُعد مشروع القانون الذي تمت إعادته وفقاً لما هو منصوص عليه في الفقرة (ب) أعلاه مُقرراً، عند رفض مجلس النواب لأسباب الاعتراض بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

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

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

ثالثاً: الموافقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الاشراف القضائي، بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى.

رابعاً: السعي لتسوية الخلافات التي تحصل بين الأقاليم او بينها والمحافظات، او بين المحافظات، وينظم ذلك بقانون.

خامساً: ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المشاركة في إدارة

مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة.

سادسا: مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، من خلال الاتي:

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

ب- التحقق من الاستعمال الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.

ج- ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الاقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفقاً للنسب المقررة.

اختصاصات المجلس الاتحادي وفق المسودة المعروضة على مجلس النواب

المادة-13- أولا: لمجلس الاتحاد تقديم مقترحات قوانين ورؤى إلى رئيس الجمهورية ممن لا يقل عن عشرة من أعضائه أو من احدى لجانه المختصة تهدف لتعزيز وتمكين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم التمتع بحقوقها وحقوق مواطنيها الدستورية والقانونية ولرئيس الجمهورية في حالة موافقته على تلك المقترحات والرؤى الأمر بإعادة مشاريع قوانين بما ورفعها لمجلس النواب للنظر في تشريعها على وفق أحكام الدستور وهذا القانون.

- ثانيا: على مجلس النواب إرسال القوانين التي يشرعها إلى مجلس الاتحاد الذي له في هذه الحالة اتخاذ الإجراءات الاتية بشأنها:

أ- في حالة تصويت مجلس الاتحاد بالموافقة على القانون الذي شرعه مجلس النواب يقوم بإعادته له خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ استلام القانون من قبل مجلس الاتحاد، ليتولى مجلس النواب إرساله إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه واصداره على وفق احكام البند (ثالثا) من المادة (73) من الدستور.

ب- أن لم يحصل القانون على الأغلبية المطلوبة للتصويت في مجلس الاتحاد، فعلى المجلس إعادته لمجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ استلام القانون مع بيان أسباب رفض المجلس للقانون.

ج- لمجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ استلامه القانون المعترض عليه، الأخذ بأسباب الاعتراض التي أبدتها مجلس الاتحاد، وإعادة التصويت على القانون بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه الحاضرين، وعلى مجلس النواب اشعار مجلس الاتحاد بذلك وإرسال القانون لرئيس الجمهورية للمصادقة عليه وإصداره.

د- في حالة رفض مجلس النواب لأسباب الاعتراض التي أبدتها مجلس الاتحاد بصدد القانون عليه ان يعيده ثانية إلى مجلس الاتحاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ رفض مجلس النواب لتلك الأسباب، وفي هذه الحالة: -

1- لمجلس الاتحاد الموافقة على القانون بذات الطريقة والمدة المنصوص عليه في الفقرة (أ) من هذا البند.

2- لمجلس الاتحاد الإصرار على اعتراضه على القانون وبذات الطريقة والمدة المنصوص عليها في الفقرة (ب) من هذا البند يعيد مجلس النواب التصويت على القانون خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ استلامه القانون المعترض عليه ويعد القانون مقرأً في حالة حصوله على أغلبية الثلثين من أعضاء المجلس ويرسله لرئيس الجمهورية للمصادقة عليه وإصداره.

ثالثاً: أ يسعى المجلس لتسوية الخلافات التي قد تحصل بين الحكومة الاتحادية وبين الإقليم أو بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وعلى المجلس في حالة تعذر التوصل لتسوية مناسبة لتلك الخلافات إعداد التوصية التي يراها مناسبة لتسويتها وعرض التوصية على رئيس الجمهورية ليدعو لعقد اجتماع مشترك بين مجلس الاتحاد ومجلس النواب يرأسه رئيس مجلس الاتحاد لإيجاد حل مناسب لذلك الخلاف بما يتفق وأحكام الدستور.

ب: يسعى المجلس لتسوية الخلافات التي تحصل بين الأقاليم أو بينها وبين المحافظات غير المنتظمة بإقليم أو بين تلك المحافظات ذاتها ويكون قرار المجلس المتخذ بأغلبية أعضائه بات ملزماً لتلك الجهات.

رابعاً: على مجلس الاتحاد السعي لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ومواطنيها، في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية من خلال مقترحات قوانين

ورؤى، تقدم ممن لا يقل عن عشرة من أعضائه أو من إحدى لجانه المختصة يتم رفعها من قبل المجلس لرئيس الجمهورية الذي له الأمر بما يأتي:

أ- إعداد مشاريع قوانين بها.

ب- يتعاون رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء باعتبارهما يمونا السلطة التنفيذية الاتحادية لمعالجة أية خروقات تحول دون نيل الحقوق المنصوص عليها في البند(رابعا) من هذه المادة بالوسائل التي يرونها مناسبة واستنادا لصلاحياتها الدستورية والقانونية وعلى وفق أحكام الدستور وهذا القانون.

المادة 14- يكون لممثلي المحافظات المنتظمة بإقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم حق نقض القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب في حال مساسها بالحقوق أو بالصلاحيات الدستورية والقانونية لأقاليمهم أو لمحافظاتهم.

المادة 15- أولا: على مجلس الاتحاد إعداد مقترح قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم المنصوص عليها في المادة (105) من الدستور لضمان المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية وعلى وفق الأسس المحددة في الدستور وهذا القانون.

ثانيا: على مجلس الاتحاد إعطاء الرأي للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بشأن حسن قيام الهيئة المذكورة في البند(أولا) من هذه المادة بمهامها من خلال ضمان المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية، واشعار السلطة التنفيذية عند وجود خلل في أداء الهيئة لأعمالها وللمجلس الحق في استجواب رئيس الهيئة وإعفائه من منصبه بالأغلبية المطلقة على وفق الإجراءات المحددة في الدستور.

المادة- 16- أولا: على مجلس الاتحاد اعداد مقترح قانون يتضمن تأسيس الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الموارد الاتحادية المنصوص عليها في المادة (106) من الدستور على وفق الشروط المحددة فيه ورفع لرئيس الجمهورية للنظر في تشريعه، على وفق الأسس المحددة في الدستور وهذا القانون.

ثانياً: على مجلس الاتحاد إعطاء الرأي للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بشأن حسن قيام الهيئة المذكورة في البند(أولاً) من هذه المادة بمهامها من خلال توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية والاستعمال الأمثل للموارد المالية الاتحادية واشعار السلطة التنفيذية عند وجود خلل في تخصيص تلك الاموال والإيرادات وللمجلس حق استجواب رئيس الهيئة، وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في الدستور وله إعفائه من منصبه بالأغلبية المطلقة.

10-الجلسات المشتركة:

-الافتتاح. اعلان الحرب وحالة الطوارئ، ومساءلة رئيس الجمهورية.

- في الدول البرلمانية الاتحادية يشارك المجلس الاتحادي بانتخاب رئيس الجمهورية من خلال تشكيل هيئة انتخابية يشارك فيها مجلسي: النواب والاتحادي: وهي المعنية بانتخاب رئيس الجمهورية (ألمانيا الاتحادية، الهند)

11-الحقوق والامتيازات.

-نفس الحقوق والامتيازات لعضو مجلس النواب.

12- حل المجلس.

-اولاً: يحل مجلس الاتحاد بأغلبية ثلثي عدد إعضائه، بناءً على طلبٍ من ثلث أعضائه، أو طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية. (لجنة تعديل الدستور)

-يحل مجلس الاتحاد، بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه، بناءً على طلب مسبب من ثلثهم، أو بطلب مسبب من رئيس الجمهورية او بطلب مسبب من مجلس الوزراء مقترناً بموافقة رئيس الجمهورية. (المسودة في مجلس النواب)