التنظيم الدستوري لتشكيل مجلس الاتحاد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

م.م. نور ليث مهدي
كليّة الإسراء الجامعة / قسم القانون (ا)

(ISSN : 2537 - 0758)

التنظيم الدستوري لتشكيل مجلس الاتحاد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

م.م. نور ليث مهدي
كليّة الإسراء الجامعة- قسم القانون

مقدمة

بالرغم من إن تأسيس المجلس النيابي الثاني لم تكن فكرة النظم الفيدرالية، فقد انتقلت تلك الفكرة من بريطانيا إلى الدول الأُخرى، إلا أنه يعود إلى الدول الفيدرالية فضل تطوير هذه الفكرة، ودمجها مع الأسس النظرية والمبادئ العامة لتكوين الدول الفيدرالية، وهذا دفع العديد من الدول الفيدرالية الجديدة إلى تبني فكرة المجلس النيابي الثاني في برلماناتها وبالتأثير من الدول الفيدرالية التقليدية وبالتحديد (الولايات المتحدة الأمريكية)، ثم (سويسرا، وألمانيا) وبالتالي فان فكرة تكوين المجلس النيابي الثاني في الدول الفيدرالية تعود إلى افتراضات وأسس نظرية تختلف عما هو في الدول الموحدة، وجاء تبني فكرة تكوين المجلس النيابي الثاني في الدول الفيدرالية لأهداف تختلف هي أيضا" عن الأهداف التي تكمن وراء تبنيها في الدول الموحدة.

ان اختيار الدول الفيدرالية لهذه الفكرة يرتبط، إضافة إلى عوامل أُخرى، بطبيعة الكيان القانوني والسياسي لهذا النوع من الدول التي تقوم على تركيبة مزدوجة، إضافة إلى ضمان تمثيل الأقاليم المكونة لها في البرلمان الفيدرالي، ولحماية مصالحها أثناء تشريع القوانين الفيدرالية. وتبنت غالبية الدول التي اتخذت من الاتحاد الفيدرالي نظاما" لها، نظام المجلسين، كأسلوب عمل تنظيمي للسلطة التشريعية حتى أضحى أحد خصائص الاتحاد الفيدرالي، وإن خرجت عن ذلك بعض الفيدراليات، مثل باكستان في دستور ١٩٥٦ والكامرون في دستور سنة ١٩٩٦.

وقد اخذ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بثنائية المجلس النيابي، إلا أن معالجته لهذه الثنائية جاءت عرجاء، فقد كان تنظيمه لمجلس النواب تفصيليا" على خلاف مجلس الاتحاد الذي تمت الإشارة إليه في الوثيقة الدستورية، فلم يفرد الدستور لمجلس الاتحاد سوى نصين 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، أراد به أن يؤكد النظام الفيدرالي الذي تبناه الدستور العراقي النافذ.

مشكلة البحث:

إن الدستور العراقي لم يذكر إلا نصين لمجلس الاتحاد، في الأوّل يذكر: يتم إنشاء مجلس وبأغلبية الثلثين من أعضاء مجلس النواب، مما يجعل مجلس النواب يهيمن على مجلس الاتحاد وذلك من خلال سن قانون تشكيل المجلس، مما يجعل المجلس مساعدا" أو تابعا" لمجلس النواب، أما النص الثاني نص على تأجيل كل ما يتعلق بمجلس الاتحاد إلى الدورة الانتخابية الثانية، وهذه بحد ذاتها اكبر مشكلة لهذا المجلس.

أهداف البحث:

تهدف الدراسة إلى توضيح ومعالجة أوجه القصور والخلل في تشكيل مجلس الاتحاد والذي تم النص على إنشائه في العراق، وهي محاولة لإرساء دعائم الدولة القانونية الحديثة التي تقوم على إيجاد أنواع من التنسيق في تشكيل سلطات الدولة، ويأتي في مقدمة ذلك ما يمثله تشكيل البرلمان ولاسيما في الدولة الفيدرالية.

منهجية البحث:

سنستعين إلى جانب المنهج المقارن بغية تحديد جوانب الشبه والاختلاف دستوريا" وتطبيقيا" بين مجالس النيابية الثانية في الدول الفيدرالية وبين القواعد الدستورية والقانونية لمجلس الاتحاد في العراق، بالمنهج الوصفي القانوني في سبيل بيان الأبعاد الهيكلية والشكلية للمجلس النيابي الثاني في الدول الفيدرالية ويبين الأمور الشكلية لمجلس الاتحاد في العراق.

خطة البحث:

المبحث الأوّل: شروط الترشيح والانتخاب

المطلب الأوّل: شروط الانتخاب

المطلب الثاني: شروط الترشيح

المبحث الثاني: مدة ولاية المجلس ودورات الانعقاد

المطلب الأوّل: مدة ولاية المجلس

المطلب الثاني: دورات الانعقاد في المجلس

(ISSN : 2537 - 0758)

المبحث الثالث: وسائل اختيار أعضاء مجلس الاتحاد وتحديد عددهم

المطلب الأوّل: وسائل اختيار أعضاء مجلس الاتحاد

المطلب الثاني: عدد أعضاء مجلس الاتحاد

المبحث الأوّل
شروط الترشيح والانتخاب

تناول فقهاء القانون الدستوري أهلية المرشح لعضوية السلطة التشريعية عن أهلية الناخب، ويكمن الفرق بينهما في التشديد على شروط أهلية المرشح لعضوية هذه السلطة أكثر من شروط ممارسة الحق الانتخابي في كل من الجنسية والسن[١].

ولم يحدد الدستور عدد أعضاء مجلس الاتحاد، حيث يجري انتخاب هذا المجلس من قبل الشعب وبطريقة الاقتراع العام السري المباشر وذلك حسب المادة (٣) من مشروع قانون مجلس الاتحاد، وتناول المشروع شروط المرشح والناخب لمجلس الاتحاد وهي نفس الشروط الناخب والمرشح لمجلس النواب[٢].

فقد اشترط الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المرشح أن يكون عراقيا كامل الأهلية، وأحال بقية الشروط إلى قانون ينظم شروط المرشح والناخب، حيث نظم قانون الانتخاب رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ المعدل شروط الترشيح والانتخاب مجلس النواب ولم يتناول مجلس الاتحاد[٣]. لهذا سوف نتناول في هذا المطلب شروط الانتخاب وشروط الترشيح.

المطلب الأوّل
شروط الانتخاب

---

[١] محمد مطلب عزوز، حقوق وامتيازات أعضاء البرلمان كضمانات دستورية لاستقلال المجلس (دارسة مقارنة) مجلة الكوفة– للعلوم القانونية والسياسية– كلية القانون– جامعة الكوفة، السنة السابعة، العدد العشرون، ٢٠١٤، ص٥٧.

[٢] المادة (٣) من مشروع قانون مجلس الاتحاد المعروض على مجلس النواب العراقي المقروء قراءة أولى في الدورة الانتخابية، السنة التشريعية الثانية، الفصل التشريعي الأول، رقم الجلسة (٢٧)، تاريخ انعقاد الجلسة ٩| ١٠| ٢٠١٢.

[٣] المادة ٤٩/ ثانيا" من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

حاول بعض الفقهاء الربط بين الانتخاب والنظام النيابي، فيعرف بأنه (وسيلة الديمقراطية النيابية، يختار الشعب نوابه الذين يمثلونه ويعبرون عن إرادته، وإن الانتخاب هو جوهر النظام البرلماني، وبدونه لا يكون النظام البرلماني سوى مجرد مسالة صورية أو مجانية)[٤]. ولكي يتحقق معنى النيابية في هؤلاء الحكام يلزم قيام الشعب باختيار ممثليهم بواسطة الانتخاب، ومن بعد لا يمكن وصف أية هيئة بأنها نيابية ما لم تكن منتخبة من الشعب[٥]. وقد أخذ الدستور العراقي بمبدأ الاقتراع العام في انتخابات مجلس النواب. ويقصد بالاقتراع العام شمول كل من تتوفر فيه الشروط القانونية للإدلاء بصوته في الانتخابات دون قيد الجنس، أو الأهلية أو الثروة، ومهما بلغ التوسع في تقريره فإنه لا يجوز أن يشمل الأجانب والأطفال وعديمي الأهلية[٦]. حيث حدد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ للمواطنين كافة حق المشاركة في الحياة العامة والتمتع بالحقوق السياسية، والتي من أهمها حق الانتخاب والترشيح وإن قانون الانتخاب رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ المعدل قد حدد أربعة شروط للناخبين[٧].

الفرع الأوّل: الجنسية

الجنسية هي رابطة قانونية بين الدولة والفرد، وذلك تحرص الأنظمة الدستورية على إيراد نص يشترط في المرشح لعضوية المجالس النيابية ومنصب رئيس الدولة أو أي منصب سيادي بأن يكون حاملا" جنسية تلك الدولة، إذ لا يحق للأجنبي الترشيح لتلك المناصب لأن ذلك يتعلق بالسيادة الوطنية[٨].

---

[٤] د. محمد فرغلي محمد علي، نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص١٢٨.

[٥] د. طه حميد حسن العنبكي، العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية، الطبعة الأولى، مركز الأمارات للدارسات، أبو ظبي، ٢٠١٠، ص٣.

[٦] د. حسن الهداوي، الجنسية ومركز الأجانب وأحكامها في القانون العراقي، الطبعة الرابعة، بغداد، دون سنة طبع.

[٧] المادة (٢٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

[٨] ميسون طه حسين، انحراف البرلمان في ممارسة وظيفة التشريعية، رسالة ماجستير، كلية القانون– جامعة بابل، ٢٠٠٩، ص٨٤.

(ISSN : 2537 - 0758)

ولا يحق للأجنبي ممارسة الحقوق السياسية إلا بعد مضي مدة زمنية معينة يتم التأكد من خلالها مدى ولائه للدولة صاحبة الجنسية وتسمى هذه الفترة بفترة الاستيثاق[٩].

ومن الحقوق السياسية المرتبطة بحق الجنسية حق الانتخاب، حيث أن قانون الانتخاب رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ المعدل في الناخب أن يكون عراقي الجنسية، وعند الرجوع إلى الدستور وهو القانون الأسمى نجد أن الدستور العراقي أشار إلى أن الجنسية العراقية حق لكل عراقي، ويعد عراقيا" كل من ولد لأب عراقي أو أم عراقية، ويرى جانب من الفقه أن الدستور العراقي خطا بهذا النص خطوة هامة باتجاه الدساتير الديمقراطية، بل والديمقراطيات الفعلية بعد إن كانت الدساتير السابقة العراقية تقتصر هذا الحق على المولود لأب عراقي فقط[١٠].

والجدير بالذكر إن المشرع الدستوري العراقي لم يفرق بين حامل الجنسية الأصلية وحاملها بالاكتساب في ممارسة حق الانتخاب شأنه شأن المشرع اللبناني (الذي لم يفرق بين اللبناني الأصيل واللبناني المتجنس، وأعطى المتجنس حق مباشرة حق الانتخاب دون اشتراط مرور مدة زمنية بعد هذا التجنس كما هو متبع في معظم دول العالم، حتى يثبت المتجنس إخلاصه للوطن الجديد واندماجه فيه[١١].

الفرع الثاني: الأهلية

يميز الفقهاء عادة بين أهلية الوجوب وأهلية الأداء، فأهلية الوجوب هي صلاحية الإنسان لثبوت الحق له ووجوب الالتزامات عليه، ولهذا ربط بعض علماء الفقه الإسلامي بين أهلية الوجوب والذمة المالية، أما فقهاء القانون الوضعي فقد ربطوا بينهما وبين الشخصية القانونية، ولذلك يتصف بها كل شخص ولو جنينا" بشرط أن يولد حيا"، مما

---

[٩] روافد محمد علي الطيار، التنظيم القانوني لانتخاب أعضاء مجلس النواب العراقي لسنة ٢٠١٠، مجلة أهل البيت، السنة السادسة، العدد الحادي عشر، جامعة أهل البيت، ص١١١.

[١٠] د. علي يوسف ألشكري، الدستور العراقي بين مطرقة الدكتاتورية، دارسة في الحقوق والحريات العامة، مجلة كلية القانون– جامعة الكوفة، العدد الأول، ٢٠٠٧، ص٣.

[١١] د. حسن الياسري، ازدواج الجنسية في ضوء أحكام الدستور وقانون الجنسية الجديد والقانون المقارن، مجلة رسالة الحقوق، السنة الثالثة، العدد الثالث، جامعة كربلاء– كلية القانون، ٢٠١١، ص٨.

يصلح أهلا" لاكتساب الحقوق التي تتطلب قبولا" منه، كثبوت نسبه من أبيه وحقه في الميراث واستحقاقه للوصية، وانتفاعه من اشتراط يعقده الغير لمصلحته، دون التي تتوقف على هذا القبول كالهبة. أما أهلية الأداء والتي تعني صلاحية الشخص لصدور العمل القانوني منه على وجه يعتد به شرعا"[١٢]، تشترط كافة القوانين الانتخابية أن يكون الناخب متمتعا" بكامل قواه العقلية كما تشترط هذه القوانين منعا" للتعسف أن يتم إثبات عدم الأهلية بحكم قضائي دفعا" لاستغلال هذا الشرط لحرمان الأشخاص لأسباب سياسية[١٣].

وتشترط بعض القوانين أن لا يكون قد سبق الحكم على شخص بأحكام مخلة بالشرف أو بحسن السمعة ويترتب على صدور حكم قضائي في الجرائم المشار إليه، وإذا كان هذا المبدأ لا يتنافى ومبدأ الاقتراع العام فإنه لا يمكن حرمان المحكوم عليهم خصوصا" المحكوم عليهم بجرائم سياسية في العالم الثالث[١٤].

الفرع الثالث: السن

تتباين القوانين الانتخابية لمختلف الدول في تحديد سن الأهلية، وتقتصر حق الانتخاب على من بلغ سن معين وهو سن الرشد السياسي، الذي غالبا" ما يكون أعلى من سن الرشد المدني، أو مساويا" لسن الرشد المدني، وهو الاتجاه الغالب في القوانين المعاصرة، وتنص بعض الدساتير على تحديد سن الرشد السياسي ومن هذه الدساتير الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧، وحسب التعديل السادس والعشرون لسنة ١٩٧١ الفقرة الأولى منح البالغين سن ١٨ سنة حق الانتخاب، أما في ألمانيا فان سن الانتخاب هو ١٨ سنة هو السن الذي يكون من حق الفرد المشاركة في الانتخابات[١٥].

---

[١٢] د. عبد المجيد الحكيم، عبد الباقي البكري، محمد طه البشير، الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي، الجزء الأول، بغداد، ١٩٨٠، ص٦٣- ٦٦.

[١٣] د. داود مراد حسين، الأنظمة السياسية، الطبعة الأولى، مطبعة كمال- إقليم كردستان، ٢٠١٣، ص١٦٤.

[١٤] د. داود مراد حسين، المرجع السابق، ص١٦٤.

[١٥] هبه نعمه منصور، اثر التعديلات الدستورية على النظام الحكم في الدولة، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة بغداد، ٢٠١٣، ص٨٨.

(ISSN : 2537 - 0758)

في العراق فقد نصت المادة (٥) الفقرة (٣) من قانون الانتخاب رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ المعدل (أكمل الثامنة عشرة من عمره في الشهر الذي تجري فيه الانتخابات)[١٦].وفي العراق كان السن لمباشرة الانتخاب ٢٠ سنة في العهد الملكي، أما في العهد الجمهوري فقد خفضت إلى ١٨ سنة بمقتضى قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة رقم (٧) لسنة ١٩٦٧، وأخذ بهذا الاتجاه قانون المجلس الوطني رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠[١٧].

الفرع الرابع: القيد في الجداول الانتخابية

يرى جانب من الفقه بان القيد بجداول الانتخابات– فضلا" عن شرط الجنسية وشرط السن وعدم وجود مانع من موانع الانتخابات– شرطا" جوهريا" لمباشرة حق الانتخاب، ومن الواضح إنه لا يتسنى القيد في الجداول الانتخابات إلا بعد التحقق من الشروط الموضوعية لعضوية هيئة المشاركة. ومن هنا كانت البداية– ضرورة قيد اسم الناخب في إحدى الجدول الانتخابية– وذلك إن المواطنين الذين يمكنهم عمليا" ممارسة حق الانتخاب، هم المقيدون في تلك الجداول دون سواهم[١٨]. والواقع اننا لا نتفق مع هذا الراي، كونه يعتبر بمثابة ارهاق لصاحب الحق، حيث يفترض بالجهة المسؤلة عن تنظيم عملية الانتخاب ان تتحقق اليا من قيد الناخب في القوائم، لا ان يثقل كاهله بهذا الشرط.

المطلب الثاني
شروط الترشيح

إن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ساوى بين الناخب والنائب في التمتع بالحقوق السياسية والمدنية، حيث اشترط في المرشح أن يكون عراقيا وكامل الأهلية، ثم أحال للقانون تنظيم شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب[١٩].

الفرع الأوّل: الجنسية

---

[١٦] المادة (٥)، الفقرة الثالثة من قانون الانتخاب رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ المعدل.

[١٧] د . محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، العاتك للصناعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٧٤.

[١٨] د. صالح حسين العبد علي العبد الله، الحق في الانتخاب، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، ص٤٧.

[١٩] د. محمد كاظم المشهداني، المصدر السابق، ص٧١.

تمييز بعض الدساتير والقوانين بين حامل الجنسية الأصلية والمتجنس في حق الترشيح، فيتمتع المواطن حامل الجنسية الأصلية بحق الترشيح لعضوية السلطة التشريعية متى ما توافرت بقية الشروط اللازمة لذلك، في حين تشترط انقضاء مدة معينة على تجنسه كشرط للترشيح[٢٠]، وبعض الدساتير تسمح للمتجنس حق المشاركة في الحياة السياسية ولكن بشروط معينة، فقد نص الدستور الأمريكي الذي اشترط مرور تسع سنوات على تجنس الأجنبي كشرط للترشيح لعضوية مجلس الشيوخ[٢١].

أما في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ فقد أحال ذلك إلى قانون لتنظيم أحكام الجنسية[٢٢]، ولم يميز قانون الانتخاب رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ المعدل بين صاحب الجنسية الأصلية والمكتسبة، ولكن بالرجوع لقانون الجنسية العراقي منعت المادة (٩/ ثانيا") المتجنس أن يكون عضوا" في هيئة برلمانية قبل مضي عشر سنوات على اكتساب الجنسية العراقية[٢٣].

الفرع الثاني: السن

يعتبر السن جزءا" من مكونات الأهلية، فللترشيح لعضوية البرلمان، لابد من بلوغ سن معينة غالبا" ما تكون أعلى من سن الرشد السياسي لممارسة حق الانتخاب، ودرج قسم من دساتير الدول التي تحدد هذا السن في صلب الوثيقة الدستورية، بينما ترك القسم الأخر هذا التحديد إلى القانون الانتخابي[٢٤]، حيث يشترط في المرشح لعضوية مجلس

---

[٢٠] محمد مطلب عزوز، المرجع السابق، ص٦٧.

[٢١] د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص٢٨.

[٢٢] المادة (١٨/ سادسا") من الدستور العراقي.

[٢٣] المادة (٩/ ف ٢) من قانون الجنسية (لا يجوز لغير العراقي الذي يحصل على الجنسية العراقية بطريقة التجنس ... من هذا القانون أن يكون وزيرا" أو عضو في هيئة برلمانية قبل مضي عشر سنوات على تاريخ اكتسابه الجنسية العراقية).

[٢٤] محمد مطلب عزوز، المرجع السابق، ص٦٩.

(ISSN : 2537 - 0758)

الشيوخ الأمريكي أن لا يقل عمره عن ثلاثين سنه[٢٥]، أما في النظام السويسري يشترط أن لا يقل عمره ثمانية عشرة سنة وذلك لأن القوانين القطرية تحدد الشروط المؤهلة لعضوية المجلس المقاطعات تتطابق مع الشروط المؤهلة لحق الاقتراع[٢٦].

أما في العراق فإن سن المرشح لعضوية مجلس الاتحاد وكذلك مجلس النواب هو (٣٠) سنة، حسب قانون الانتخاب رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ المعدل[٢٧].

الفرع الثالث: عدم الشمول بقوانين اجتثاث البعث

هذا الشرط ورد النص عليه في المادة (١٣٥/ثالثا") من الدستور، إذ حظر هذا النص على المشمول باجتثاث البعث الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية وعضوية مجلس النواب والاتحاد ورئيس مجلس الوزراء والمواقع المتناظرة في الإقليم وأعضاء الهيئات القضائية[٢٨]. وفي عام (٢٠٠٨) صدر قانون رقم (١٠) ليحل محل قانون اجتثاث البعث وأُطلق على هذا القانون اسم هيئة المسالة والعدالة، وإن التطبيق أثبت أن هذا بدأ يتغير بفعل التجاذبات والأوضاع السياسية[٢٩].

الفرع الرابع: الصلاحية الأدبية

تشترط بعض القوانين الانتخابية أن لا يكون قد سبق الحكم على شخص بأحكام مخلة بالشرف، أو بحسن السمعة، ويترتب على صدور أحكام في الجرائم المشار إليه حرمان المحكوم عليه في ممارسة الحقوق السياسية بصورة عامة، وإذا كان حرمان

---

[٢٥] د. حافظ علوان الدليمي، النظم السياسية في أوربا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، ٢٠٠١، ص٢٦.

[٢٦] د. حميد حنون خالد، المرجع السابق، ص٨٨.

[٢٧] المادة (٨) الفقرة الأولى، من قانون الانتخابات العراقي رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ المعدل (إن لا يقل عمره عن ثلاثين سنه).

[٢٨] عامر عبد رسن الموسوي، سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، دارسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون– الجامعة المستنصرية، بغداد، ص٨٦.

[٢٩] حسين نعمه الزاملي، علاقة رئيس الدولة بالمجلس النيابي في النظام النيابي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة– كلية القانون، ٢٠١٢، ص٤٣.

المحكوم عليهم لا يتنافى ومبدأ الاقتراع العام[٣٠]، وتناول قانون الانتخاب العراقي رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ المعدل، هذه الصلاحية في الفقرة من المادة (٨) حيث نصت الفقرة (٥) أن لا يكون المرشح قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام.

المبحث الثاني
مدة ولاية المجلس ودورات الانعقاد

سنتحدث في هذا المبحث عن مدة ولاية مجلس الاتحاد وكيفية انعقاد دوراته، وعلى النحو الاتي:

المطلب الأوّل: مدة ولاية المجلس

تحرص أغلب الدساتير على النص على تحديد مدة ولاية المجلس النيابي حيث حدد الدستور الأمريكي مدة ولاية مجلس الشيوخ الأمريكي بست سنوات، ويجري تجديد أعضاء المجلس بمعدل الثلث كل سنتين، على أن يتم تجديد المجلس في الوقت الذي يجري فيه انتخاب أعضاء مجلس النواب، وبهذه الطريقة يحتفظ مجلس الشيوخ الأمريكي بالقدرة على الاستمرار في سياسته وأعماله، ويجري تقسيم أعضاء المجلس إلى ثلاث فئات متساوية بقدر الإمكان في الاجتماع الأوّل للمجلس، ويتم تقسيم أعضاء المجلس إلى هذه الفئات عن طريق القرعة، ولعضو المجلس الذي انتهت مدة ولايته الترشيح لعضوية المجلس مرة أُخرى.

في حين مجلس الولايات في ألمانيا فإنه لم يحدد القانون الأساسي مدة معينة لولاية المجلس وعلى ذلك وقد تكون مدة ولاية الأعضاء محددة بفترة معينة، بل إن لكل ولاية الحق في إقالته ممثليها وتعيين ممثلين جدد متى ما شاءت دون أن يقيدها في ذلك قيد، بالتالي ليس هناك مدة محددة لمجلس البنديسرات (مجلس الولايات)[٣١].

أما عن مدة ولاية مجلس الاتحاد في العراق، فإن الدستور لم يشر إلى ذلك، وإنما ترك تحديد ذلك إلى المشّرع العادي، حيث حدد في مقترح قانون مجلس الاتحاد مدة

---

[٣٠] د. داود مراد حسين، المرجع السابق، ص١٣٤.

[٣١] د. علي يوسف ألشكري، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ص٢٥٢- ٢٥٨.

(ISSN : 2537 - 0758)

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[٣٢].

وقد حدد في المادة (٩) ثانيا" من دستور ٢٠٠٥ بان يجري انتخاب مجلس الاتحاد قبل خمسة وأربعين يوما" من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية. وفقا" لأحكام قانون انتخاب مجلس النواب.

المطلب الثاني: دورات الانعقاد في المجلس

جرى العمل في الدساتير المختلفة على تقسيم مدة ولاية المجالس النيابية إلى دورات انعقاد سنوية، أي تقسم المدة إلى أدوار مثلا" إذا كانت المدة أربع سنوات تقسم إلى أربعة ادوار، انعقاد لكل دور منها مدة معلومة يجتمع فيها البرلمان ويعطل أعماله فيما عداها، ألا إذا أخذ الدستور بما يسمى بدور الانعقاد المستمر كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، وتأخذ بعض الدساتير بمبدأ دور الانعقاد واحده في العام لمدة يحددها الدستور، فقد تكون تسعة أشهر، وتأخذ بعض الدساتير بتقسيم دور الانعقاد العادي إلى فترتين وبعضها يقسمها إلى ثلاث دورات عادية[٣٣]، فان لمجلس الشيوخ الأمريكي دورة انعقاد عادية تبدأ مع بداية انعقاد مجلس النواب، في كانون الثاني، وتنتهي في نهاية، شهر تموز، ويجوز مد الدورات العادية في الظروف الاستثنائية، لمنع عرقلة أعمال أحد المجلسين للآخر، ويشترط الدستور عدم جواز تأجيل اجتماعات أحد المجلسين مدة لا تزيد على ثلاثة أيام إلا بموافقة المجلس الآخر[٣٤]، إنه لا يجوز تمديد الفصل التشريعي العادي للكونغرس إلا في حالة الحرب، أو الظروف الاستثنائية بناء" على طلب رئيس

[٣٢] المادة (٩) من مقترح قانون مجلس الاتحاد.

[٣٣] محمد مطلب عزوز، المرجع السابق، ص ٨٢.

[٣٤] د. علي يوسف الشكري، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، المرجع السابق، ٣٥٢– ٣٥٣.

الجمهورية أو طلب أغلبية الأعضاء. وللمجلسين أن يعقد دوارات استثنائية أثناء عطلتهما، إما بناءا" على طلب الرئيس أو طلب أغلبية الأعضاء لكل منها[٣٥].

أما عن أدوار انعقاد مجلس الاتحاد فيبدوا أن المشرع في مقترح قانون مجلس الاتحاد قد اخذ بنفس الاتجاه الذي أخذ به المشرع الدستوري في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في تحديد أدوار انعقاد مجلس النواب في المادة (٥٧) (لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعين أمدهما ثمانية أشهر[٣٦].

أما عن أدوار انعقاد مجلس الاتحاد فقد نص في مقترح قانون مجلس الاتحاد بتقسيم دورة الانعقاد السنوية والتي أمدها ثمانية أشهر إلى فصلين تشريعين[٣٧].

وأعطى المشرع في مقترح قانون مجلس الاتحاد لرئيس الجمهورية أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس الوزراء، أو رئيس مجلس الاتحاد طلب تمديد الفصل التشريعي، وذلك في حالة تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب[٣٨].

ويمكن دعوة مجلس الاتحاد إلى جلسة استثنائية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو خمس أعضاء مجلس الاتحاد[٣٩].

ويبدوا أن المشرع في قانون مجلس الاتحاد قد ساير الاتجاه العام في الدساتير والقوانين المتعلقة بالمجالس النيابية إلى إمكانية دعوة المجلس إلى جلسات استثنائية، لدراسة المسائل الضرورية التي تطرأ على البلد خارج أدوار الانعقاد العادية للمجلس، حيث جعل لرئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الاتحاد أو مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو خمس أعضاء مجلس الاتحاد دعوة المجلس، وتقتصر الجلسة على الموضوع الذي من اجله انعقدت الجلسة[٤٠].

---

[٣٥] عدي عبد مزهر البديري، اللامركزية السياسية في النظام السويسري، مجلة الدراسات السياسية، العدد ٢٨، بيت الحكمة– بغداد ص٨٣.

[٣٦] المادة (٥٧) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

[٣٧] المادة (١٠) أولا" من مقترح قانون مجلس الاتحاد.

[٣٨] المادة (١٠) ثانيا"من مقترح قانون مجلس الاتحاد.

[٣٩] المادة (١١) من مقترح قانون مجلس الاتحاد.

[٤٠] المادة (٤) من مقترح قانون مجلس الاتحاد.

(ISSN : 2537 - 0758)

وقد نظم مقترح قانون مجلس الاتحاد بداية انعقاد مجلس الاتحاد حيث يدعو رئيس الجمهورية مجلس الاتحاد إلى الانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوما" من تاريخ المصادقة على الانتخابات وتنعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً[٤١]، وينتخب المجلس في أول جلسة رئيسا" ثم نائبا" أول ونائبا" ثانيا" بأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس الاتحاد، وبالانتخاب السري المباشر[٤٢].

وأشار مقترح قانون مجلس الاتحاد على أن يؤدي أعضاء المجلس اليمين القانوني والمنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، وتنص المادة (٥٠) من الدستور (يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية أمام المجلس ....) وهنا الدستور لم يذكر أعضاء مجلس الاتحاد وهنا مخالفة لنص المادة (٤٨) من الدستور التي تذكر في النص إن السلطة التشريعية تتكون من مجلس الاتحاد ومجلس النواب، وتقترح بخصوص المادة (٥٠) نقترح (يؤدي أعضاء السلطة التشريعية اليمين الدستورية أمام الهيئة التشريعية المختصة بذلك ....)[٤]. وكذلك يضع المجلس نظاما" داخليا" لسير العمل في المجلس وله الاستعانة بإحكام النظام الداخلي لمجلس النواب، وبما لا يتعارض وأحكام هذا القانون ومهام مجلس الاتحاد[٤٣]. فإذا تم تشكيل مجلس الاتحاد فإن الذي ينظم عمل المجلس هو النظام الداخلي لمجلس النواب، وحسب النظام الداخلي لمجلس النواب فإن للمجلس دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدهما ثمانية شهور يبدأ أولهما في الأوّل من آذار، وينتهي في الحادي والثلاثين من كانون الأوّل، وتنعقد جلسات المجلس في بغداد، ويمكن عقدها في أماكن أُخرى عند الاقتضاء[٤٤]، وأشار النظام الداخلي لمجلس النواب إن جلسات المجلس تنعقد يومين على الأقل في

---

[٤١] المادة (٤) من مقترح قانون مجلس الاتحاد.

[٤٢] المادة (٦) من مقترح قانون مجلس الاتحاد.

[٤] المادة (٥٠ ، ٤٨) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

[٤٣] المادة (٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧.

[٤٤] المادة (٢١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

الأسبوع[٤٥]. ولا تفتح جلسة المجلس إلا بتوفر النصاب القانوني[٤٦]، وهذا ما نص مقترح قانون مجلس الاتحاد بشان افتتاح جلسة مجلس الاتحاد[٤٧]، والذي يتحقق بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، وتتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة لعدد الحاضرين، وهذه الأمور التي ذكرتها منصوص عليها في مقترح قانون مجلس الاتحاد، ويعد وجود النصاب لازما" عند التصويت ولا يشترط لصحة استمرار الاجتماع[٤٨]، وتكون جلسات مجلس الاتحاد علنية وكذلك مجلس النواب إلا إذا تطلبت الضرورة[٤٩]، أما غير ذلك فيتم بطلب من رئيس الجلسة أو باقتراح من مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء، أو بطلب من خمسة وثلاثين عضوا" من أعضائه وبموافقة المجلس بأغلبية الحاضرين، ويقوم نائبان ومن ينسب من قبل هيأة الرئاسة بتنظيم المحضر[٥٠]. وتنشر محاضر الجلسات بالوسائل التي تراها مناسبة[٥١].

المبحث الثالث
وسائل اختيار أعضاء مجلس الاتحاد وتحديد عددهم

يتم تشكيل المجلس النيابي– في نظم المجلس المنفرد– عن طريق الانتخاب[٥٢]، وهناك طرق مختلفة لاختيار أعضاء المجالس النيابية بشكل عام تختلف باختلاف الدول وفلسفتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فأعضاء مجالس الاتحاد أو الولايات أو الشيوخ، أو الإقليم، أيا" كانت التسمية التي تطلق على المجلس، في بعض الدول يتم

---

[٤٥] المادة (٢٢) الفقرة الثالثة من النظام الداخلي لمجلس النواب.
[٤٦] المادة (٢٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
[٤٧] المادة (١٢) من مقترح قانون مجلس الاتحاد.
[٤٨] المادة (٢٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
[٤٩] المادة (٨) من مقترح قانون مجلس الاتحاد.
[٥٠] المادة (٢٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
[٥١] المادة (٢٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
[٥٢] د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، دارسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص ١٥٦.

(ISSN : 2537 - 0758)

اختيار الأعضاء عن طريق الوراثة وفي الدول أُخرى عن طريق التعيين وفي بعض الأنظمة يكون الجمع بين الانتخاب والتعيين[٥٣]. اما عدد اعضاء هذا المجلس فسختلف هو الاخر وفقا لاعتبارات معينة، وسوف نتناول ذلك من خلال ما ياتي:

المطلب الأوّل: وسائل اختيار أعضاء مجلس الاتحاد

ونتحدث عنها فيما ياتي:

الفرع الأوّل: وسيلة الانتخاب

وبموجب هذه الطريقة يتم اختيار أعضاء المجلس عن طريق الانتخاب المباشر أو الانتخاب غير المباشر:

أولا: الانتخاب المباشر

يقوم الناخبون باختيار ممثليهم في هذا المجلس مباشرة ولمدة محدودة، وهناك بعض الدول التي تأخذ بهذه الطريقة للاختيار أعضاء مجلس الاتحاد والمجلس الأعلى وهي (الولايات المتحدة، سويسرا). وتنسجم هذه الطريقة مع تقرير مبدآ الاقتراع العام لأنها توسع القاعدة الشعبية لانتخاب أعضاء المجلس الأعلى[٥٤].

إضافة الى إن طريقة الانتخاب المباشر تؤدي غالبا" إلى اختيار ممثلين اقل ميلا" إلى الدفاع عن الاستقلال الداخلي والمصالح الخاصة للإقليم والوحدة التي يمثلونها على حساب المصالح الفيدرالية، ويمارس هؤلاء الممثلون عملهم في المجلس الأعلى (مجلس الاتحاد) باستقلال عن ناخبيهم ودون ارتباط قانوني بوكالة إلزامية، وأن كانوا يرعون من الناحية العملية الاتجاهات السائدة بين ناخبيهم في الإقليم والوحدة التي يمثلونها[٥٥].

أما عن طريقة اختيار أعضاء مجلس الاتحاد في العراق، فإنه يتم اختيار الأعضاء بالاقتراع السري المباشر من قبل سكان الإقليم، والمحافظات غير المنتظمة بإقليم[٥٦].

ثانيا: الانتخاب غير المباشر

---

[٥٣] د. شمران حمادي، مبادئ النظم السياسية، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٦٦، ص٨٥– ٨٦.

[٥٤] د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٢، ص٢٨٩.

[٥٥] د. ماجد راغب الحلو، النظام السياسي والقانون الدستوري، منشأ المعارف، ٢٠٠٥، ص١٢٨.

[٥٦] المادة (٢) من مقترح قانون مجلس الاتحاد.

حيث يتولى برلمان كل إقليم أو ولاية باختيار ممثليهم في هذا المجلس ولمدة محدودة، أي إن برلمان كل إقليم أو ولاية يؤدي إضافة إلى مهامه البرلمانية الرئيسية، مهمة اختيار ممثلين الإقليم أو الولاية وبناءا" عليه يصبح اختيار أعضاء المجلس من قبل برلمانات الإقليم، أو لآوية من قبل هذه البرلمان انتخابا" غير مباشر على درجتين، إذ يأتي أعضاء هذه البرلمانات بمثانة مندوبين، انتخبوا في أول درجة، ثم يشكلون في الدرجة الثانية مجمعا" انتخابيا" لاختيار ممثلي الإقليم أو الولاية في المجلس من بين المرشحين.

وقد أخذ على طريقة الانتخاب غير المباشر بأنها تؤدي عمليا" إلى اعتدال أكبر مما هو عليه وفقا" للانتخاب المباشر، لأنه تجعل اختيار أعضاء المجالس محصورا" في يد عدد محدود من الأشخاص يتمتعون بالقدرة على اختيار أصلح العناصر من بين المرشحين للمجلسين[٥٧].

وللأخذ بهذه الطريقة عدة مزايا منها التقليل من أضرار الاندفاع وراء الأهواء والنزوات السياسية في اختيار أعضاء المجلس الأعلى لان عامة الشعب هم عادة أكثر تأثرا" بهذه الأهواء والنزوات من أعضاء برلمانات الأقاليم والوحدات[٥٨].

وإن الأخذ بهذه الطريقة يؤدي إلى تقوية العلاقة بين الهيئة التشريعية الفيدرالية والهيئات التشريعية للإقليم والوحدات، لأنها تسمح للأخيرة بالتمثيل في الهيئة التشريعية الفيدرالية، سواء من قبل أعضاء الهيئات التشريعية الإقليمية أنفسهم أم من قبل من يختارونهم لذلك.

وهناك عيوب عديدة لهذه الطريقة تضعف من تلك المميزات ومن هذه العيوب:

١- هذه الطريقة تحصر مهمة اختيار أعضاء المجلس الأعلى في فئة صغيرة تتمثل في أعضاء البرلمان كل إقليم أو وحدة، فهذا يؤدي إلى الخروج عن مفهوم الديمقراطية الحقيقي، إذ تنزع حق الانتخاب من عامة الشعب وتضعه في يد عدد محدد من الأشخاص[٥٩].

---

[٥٧] د. سيروان زهاوي، المرجع السابق، ص١٥٨.

[٥٨] د. شمران حمادي، المرجع السابق، ص٢٦.

[٥٩] هارولد، لاسكي، أصول السياسة، الجزء الثالث، ترجمة: إبراهيم لطفي عمر، محمود فتحي سرور، القاهرة، ٢٠٠٢، ص٤٩- ٥٠.

(ISSN : 2537 - 0758)

٢- وبما إن هذه الطريقة تبعد الناخبين في الإقليم أو الوحدات عن اختيار أعضاء المجلس الأعلى، وتوكل ذلك إلى برلمانات تلك الأقاليم والوحدات، فهذا يجعل أعضاء المجلس يظهرون كمندوبين للبرلمانات التي اختارتهم أكثر من أن يكونوا ممثلين حقيقيين للناخبين في هذه الإقليم والوحدات، وهذا يؤدي إلى إضعاف العلاقة بين أعضاء المجلس الأعلى والناخبين في الإقليم والوحدات التي يمثلونه.

٣- وبما إن هذه الطريقة تحصر مهمة اختيار أعضاء المجلس الأعلى في أعضاء برلمان كل إقليم أو وحدة، يؤدي وبسهولة إلى إخضاع هذه الفئة المحدودة من الأشخاص إلى للضغوط، والتأثيرات من قبل الفئات والأحزاب السياسية النافذة.

٤- إن ممثلي الإقليم والوحدات المختارين بهذه الطريقة غير ملزمين رسميا" بالتعليمات الصادرة من البرلمانات التي اختارتهم، إلا أنهم يتجهون عملا إلى إرضاء هذه البرلمانات لضمان إعادة اختيارهم لهم في المرات القادمة[٦٠].

ونتيجة هذه العيوب، يرى البعض بأن طريقة الانتخاب غير المباشر لا تصلح إلا في الدول الحديثة العهد بالديمقراطية النيابية، ومتأخرة من الناحية السياسية والاجتماعية والاقتصادية، والثقافية، إذ يصعب على جمهور الناخبين في هذه الدول اختيار أحسن المرشحين بأنفسهم لعضوية المجالس التشريعية، لذلك فالانتخاب غير المباشر يجعل هذا الاختيار بيد فئة مختارة تكون هي الأفضل على تقدير كفاءة المرشحين وأكثر دراية وخبرة في الاختيار بينهم و أكثر تداركا للمسؤولية وميلا إلى الاعتدال[٦١]، ولكن يرد البعض على ذلك بأنه إذا كان يصعب على جمهور الناخبين في الإقليم والوحدات اختيار ممثليهم في المجلس الأعلى لسوء تقديرهم وقلة خبرتهم وعدم اعتدالهم، فان هذه الصعوبات توجد كذلك عند انتخابهم لأعضاء برلمانات الأقاليم والوحدات[٦٢].

الفرع الثاني: وسيلة التعيين

---

[٦٠] د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص١٢٨- ١٢٩.

[٦١] د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، ١٩٨٧، ص٤٤٧- ٤٤٨.

[٦٢] د. عصمت عبد الله الشيخ، النظم السياسية، الطبعة الأولى، بدون مكان الطبع، وجهة النشر، ١٩٩٩، ص٢٣٤.

بموجب هذه الطريقة تتولى السلطة التنفيذية اختيار أعضاء المجلس الأعلى[٦٣].

ومن الدول الفيدرالية التي أخذت بطريقة التعيين الاختيار كامل أعضاء المجلس (كندا، ألمانيا) وقد طبقت الدولتان هذه الطريقة بأسلوبين مختلفين، ففي كندا تقوم السلطة التنفيذية الفيدرالية بتعين ممثلي الأقاليم بتعيين ممثليها في مجلس الشيوخ، أما في ألمانيا تقوم السلطة التنفيذية للإقليم أو الولاية بتعيين ممثليها في مجلس الولايات (مجلس البندسيرات). وأن الأخذ بطريقة التعيين سوف يضمن استقطاب الكفاءات، والخبرات لعضوية المجلس، وهذه الطريقة تناسب مع الدول التي هي في بدايات الطريق الديمقراطي. وهناك من يرى أن اختيار أعضاء المجلس الأعلى بالانتخاب المباشر قد لا يكون معبرا تعبير حقيقيا" عن إرادة الشعب، لأنه هناك وسائل عديدة تؤثر في إرادة الشعب، إثناء العملية الانتخابية وقد تمنع وصول الكفاءات والخبرات إلى عضوية المجلس[٦٤].

وهناك رأي يقول إن الأخذ بطريقة التعيين لاختيار كامل أعضاء المجلس يتنافى مع الديمقراطية التي تقرر إن الانتخاب هو وسيلة إسناد السلطة، وتتنافى مع الديمقراطية النيابية أو النظام التمثيلي الذي يملي لإضفاء الصفة النيابية على البرلمانات، فان طريقة التعيين بالكامل بحسب هذا الرأي تتنافى مع الديمقراطية في أساسها وفي صورتها النيابية بالتالي فإن المجلس يمثل إرادة السلطة التي قامت بتعيين أعضائه وليس مجلسا يمثل إرادة الشعب[٦٥].

وقد تملك الحكومة الفيدرالية في بعض النظم الفيدرالية صلاحية تعيين ممثلي الولايات في المجلس الأعلى بدون تشاور مع الحكومات الإقليمية مثل ذلك كندا في ظل الدستور ١٨٦٧ ولكن بعد اتفاق (ميتش ليك) يتضمن مقترحا يتعلق بطريقة تعيين ممثلي

---

[٦٣] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري، الناشر المعارف الإسكندرية، دون سنة طبع، ص٣٤٥.

[٦٤] د. عصام الدبس، السلطة التشريعية المؤسسة الدستورية الأولى، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص٩٤- ٩٥.

[٦٥] د. محسن الخليل، المرجع السابق، ص٤٨١- ٤٨٢.

(ISSN : 2537 - 0758)

الولايات في مجلس الشيوخ الكندي يقتضي بإن يتم التعيين من قبل الحكومة الفيدرالية بناء" على ترشيح من حكومات المقاطعات[٦٦].

ويلاحظ إن الدساتير تختلف في تحديد طريقة تعيين أعضاء المجلس، فبعض الدساتير تجعلها سلطة مطلقة لرئيس الدولة كما كان متبعا" في الدستور الليبي إبان عهد الملكية، وكان مجلس الشيوخ يتألف من (٢٤) نائب يعينهم الملك، وكذلك كان التعيين لمدى الحياة في إيطاليا الفاشية، وكذلك دستور المملكة العراقية لسنة ١٩٢٥ الملغى حيث كان الملك يعين مجلس الأعيان لمدة ٨ سنوات[٦٧].

الفرع الثالث: وسيلة الوراثة

إن أسباب تاريخية وقفت وراء الأخذ بنظام المجلسين في بعض الدول كبريطانيا، فمجلس اللوردات البريطاني مثلا" يتم الاختيار أعضائه عن طريق الوراثة غالباً[٦٨]، إي إن الوريث الشرعي لكل عضو من أعضاء المجلس اللوردات يصبح عضو في هذا المجلس بعد وفاة سلفه أو تخليه عن منصبه، ومما لا شك أن هذه الطريقة لا تكفل اختيار أصحاب الكفاءات وبالتالي لا تؤدي إلى إيجاد مجلس تتوفر فيه الميزات المطلوبة كالخبرة وسعة الاطلاع في الشؤون العامة، وذلك لأن الخلف يصبح بموجب هذه الطريقة عضوا" في هذا المجلس لا سبب إلا لأنه الوريث الشرعي للعضو السابق وإن لم تتوفر فيه المميزات[٦٩]، ولعل ما يطبق في بريطانيا ليس بالضرورة أن يكون قابلا" للتطبيق في غيرها من الدول هذا من ناحية، ومن ناحية ثانية فقد أسلفنا أن الوراثة في الاختيار طريقة تتعارض وبشدة مع المبادئ الديمقراطية، وقد تكون سببا" في ظهور أرستقراطيات[٧٠].

---

[٦٦] إزهار هاشم احمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفدرالي، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص١٦٧.

[٦٧] د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق، دارسة في مجلس الاتحاد، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، ٢٠١٢، ص١٢٢.

[٦٨] د. حنان محمد القيسي، المرجع السابق، ص٢١٦.

[٦٩] د. شمران حمادي، المرجع السابق، ص٨٤.

[٧٠] د. حنان محمد القيسي، المرجع السابق، ص٢١٧.

ونستبعد اللجوء لهذه الوسيلة في اختيار أعضاء مجلس الاتحاد في العراق لانتفاء مبررات الأخذ به من جهة، ولتعارضها مع مبادئ الديمقراطية والتي أكد عليها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، ومن جهة أُخرى إن أسباب تبني هذا النظام في بريطانيا هي أسباب تاريخية من أجل تكريم العائلة المالكة في بريطانيا، وأصبح عدد أعضاء المجلس حوالي ١٠٠٠ عضو.

الفرع الرابع: الوسيلة المختلطة (الجمع بين الطرق المختلفة)

وبمقتضاه الجمع بين الوسائل الثلاثة السابقة (الانتخاب والتعيين والوراثة) في اختيار أعضاء مجلس الأعلى.

أولا: الجمع بين الوراثة والانتخاب والتعيين

ويتم ذلك من خلال تخصيص الغالبية العظمى من مقاعد هذا المجلس لطبقة معينة عن طريق التوريث، كما في الشأن بالنسبة لمجلس اللوردات في انجلترا، إذ خصصت أغلبية مقاعد هذا المجلس بحكم الميراث لكل من يحمل لقب (اللورد) وتنتقل العضوية بعد وفاة العضو إلى ذويه ممن يحملون هذا اللقب، ويصل عدد هؤلاء الأعضاء حوالي (٨٠٠) عضو من مجموعة أعضاء المجلس البالغ حوالي (١٠٠٠) عضو، هؤلاء لهم صفة العضوية مدى الحياة، أما البقية فبعضهم يأتون عن طريق الانتخاب، وترتبط مدة عضويتهم بمدة العضوية في مجلس العموم، والبعض الآخر يأتون عن طريق التعيين، وذلك بالنسبة للأشخاص الذين يعينهم الملك لما قاموا به لخدمات للدولة، وذلك بعد موافقة الوزارة، أو بحكم وظائفهم ككبار رجال الدين والقضاة[٧١].

ثانيا: الجمع بين الانتخاب غير المباشر والتعيين

ويعني اختيار جزء من المجلس الأعلى (مجلس الاتحاد) بالانتخاب غير المباشر واختيار الجزء الآخر عن طريق التعيين، ومن هذه الدول التي أخذت بذلك هي الهند وماليزيا وروسيا، مع وجود اختلافات بينهما في تحديد الجهة التي تقوم باختيار الأعضاء المعينين.

[٧١] د. سيوارن زهاوي، المرجع السابق، ص١٥٢.

(ISSN : 2537 - 0758)

ففي الهند وماليزيا الجهة المختصة بمهمة التعيين هي السلطة الفيدرالية، وفي الهند فإن الجهة المختصة بذلك هو رئيس الجمهورية الفيدرالي[٧٢].

أما في ماليزيا فان المسؤول بذلك هو رئيس الجمهورية، ولكن باقتراح وسيطرة رئيس الوزراء الماليزي الفيدرالي[٧٣].

ويقول بعض الباحثين إن إدخال التعيين في اختيار أعضاء المجلس يعتبر عنصرا" غير ديمقراطي، ولذلك ذهب البعض إلى ضرورة أن تكون الغالبية العددية للأعضاء المنتخبين وليس للأعضاء المعينين، حتى يمكن إضفاء الصفة الديمقراطية عليه[٧٤].

ثالثا: الجمع بين الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر

وذلك باختيار جزء من أعضاء المجلس بالانتخاب المباشر، والجزء الآخر بالانتخاب غير المباشر، ومن الدول التي أخذت بذلك (اسبانيا، وباكستان). وكان هدف الجمع بين الانتخاب غير المباشر والانتخاب المباشر، وهو بحجة إن الانتخاب غير المباشر يخفف من عيوب الانتخاب المباشر، لأنه يجعل اختيار جزء من أعضاء المجلس في يد أعضاء برلمانات الإقليم والوحدات الذين لهم دراية وخبرة أكثر من العامة في أداء هذه المهمة وتحمل مسؤوليتهما[٧٥].

ويستخدم الانتخاب غير المباشر لاختيار ممثلي المناطق ذات الحكم الذاتي وهي الوحدات الفيدرالية الرئيسية في اسبانيا، في حين يستخدم الانتخاب المباشر لاختيار ممثلي المحافظات والجزر والإقليم وهي الوحدات لا مركزية وغير فيدرالية فيها[٧٦].

رابعا: الجمع بين الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر والتعيين

---

[72] Sect icons ،(1 g 3) of A rticle ،(8.) of the constitution of Lndia ،of 195.

[٧٣] الفقرة (١، ٢) من المادة (٤٥) من دستور ماليزيا لسنة ١٩٥٧.

[٧٤] د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦، ص١٧٤.

[٧٥] مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته في النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري المصري (دراسة مقارنة) الطبعة الأولى، دون دار نشر، القاهرة، ٢٠٠٩، ص١٥.

[76] meg Russell, second chambers overseas, in the Political Quarterly Journal, vol –V–, No–4, (oxford :the political Quarterly Publishing Co Ltd October 1999) pp, 413.

بتقسيم أعضاء المجلس الأعلى على ثلاث فئات أو أجزاء، واختيار كل جزء منها بطريقة تختلف عن طريقة اختيار الجزء الآخر، فيتم ذلك اختيار الجزء الأوّل من أعضاء المجلس بالانتخاب المباشر والجزء الثاني بالانتخاب غير المباشر والجزء الثالث بالتعيين. والحجة في ذلك لكي يتدارك الانتخاب غير المباشر والتعيين ما قد يفوت الانتخاب المباشر، فيتاح للمجلس أن يضع الكفاءات أو أفراد الأقليات والفئات التي لم تنجح في خوض في المنافسات الانتخابية، أو عزفت عن الدخول فيها[٧٧].

ودولة واحدة أخذت بهذه الطريقة وهي بلجيكا لأنه يتناسب مع طبيعة مجتمعها ألتعددي، وتركيبتها الفيدرالية وتتألف من نوعين من الوحدات (ثلاثة أقاليم وثلاث مجموعة لغوية)، فإن الانتخاب غير المباشر سوف يضمن وصول الأحزاب الصغيرة والمجموعات الصغيرة المجموعة الألمانية إلى المجلس، وإن مجلس الشيوخ البلجيكي يضم فئة من الأعضاء لا يأتون من خلال الطرق الثلاث السابقة، بل من خلال الوراثة وهؤلاء هم أبناء الملك الذين يصبحون أعضاء بحكم القانون، فإن هناك طرقا" مختلفة في اختيار أعضاء المجلس الأعلى في الدول الفيدرالية. فمن بين (١٩) دولة فيدرالية تطبق نظام المجلسين أخذت (٧) منها بطريقة الانتخاب المباشر لاختيار أعضاء المجلس، وأخذت (١٤) منها بطريقة الانتخاب غير المباشر، و(٢) منها بطريقة التعيين، و(٦) منها بالطريقة المختلطة بالجمع بين اثنين أو ثلاث من الطرق السابقة[٧٨].

إن الدستور العراقي لم يشر إلى كيفية اختيار أعضاء مجلس الاتحاد، ولكن في مسودة التعديلات الدستورية قد حددت طريقة الانتخاب المباشر والتعيين، أما في مشروع قانون مجلس الاتحاد فقد حدد طريقة واحدة وهي الانتخاب السري المباشر، وبواقع (٤)

---

[٧٧] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري والدستور اللبناني، دار الجامعة للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٣، ص٢٤٦- ٢٤٧.

[78] Wilried swenden, federalism and Regionlism in western Europe: A Comparative and thematic Analysis, Ls ted, (London Palgrava macmillan Ltd, 2006, pp: 193-194.

(ISSN : 2537 - 0758)

أعضاء لكل محافظة سوء كانت منتظمة بإقليم ام غير منتظمة بإقليم، وبالتالي قد أخذ بقاعدة التمثيل المتساوي، وإن المشرع العراقي حاول مجارات طريقة التمثيل في الولايات المتحدة الأمريكية في مجلس الشيوخ الأمريكي بشكل متساوي بغض النظر عن عدد السكان، أو المساحة الجغرافية أو الواردات أو شي أخر[٧٩].

ويذكر جانب من الفقه أن المشرع العراقي حاول الأخذ بنفس الاتجاه الذي اخذ به المشرع الأمريكي في تمثيل الولايات في مجلس الشيوخ الأمريكي بشكل متساوي بغض النظر عن اختلاف عدد السكان، أو المساحة الجغرافية، أو الواردات أو إي شي أخر، وإن هذه الرؤية غير سليمة بالنسبة للعراق، على الأقل في هذه المرحلة وهي مرحلة أزمة ثقة وغياب دولة المواطن والقانون، وهذا يدفع على الأقل– الإقليم الوحيد– في العراق– أن يبحث عن ضمان حقوقه التي يمكن أن تهضم في مجلس النواب كونه يمثل أقلية فيه، كان من الأفضل أن يسلك المشرع العراقي مسلك المشرع الألماني والأسباني[٨٠].

المطلب الثاني
عدد أعضاء مجلس الاتحاد

تلجأ الدول التي تأخذ بنظام المجلسين– عادة– إلى المغايرة بين عدد أعضاء مجلسين، إذ دائما" ما يكون عدد أعضاء المجلس الأعلى (الأعيان، الشيوخ، الاتحاد) أقل عددا" من أعضاء المجلس الأدنى (مجلس النواب، والذي يمثل الشعب) وذلك انسجاما" مع حرصها على تجسيد النظام النيابي في البرلمان، وخاصة في الدول التي تجعل تشكيل المجلس الأعلى يجري بواسطة التعيين أو التعيين والانتخاب، فان التصويت على مشاريع القوانين يجب أن يتم بأغلبية خاصة تتحقق في مطلق الأحوال في مجلس النواب دون إمكانية أن يمرر القانون وفقا" لإرادة المجلس الآخر[٨١]، ويتحقق التفوق العددي للمجلس الأدنى المنتخب إلى جانب تجسيد التمثيل الشعبي، أنه إذا ما اجتمع المجلسان معا"، في هيئة مؤتمر لتقرير بعض الأمور التي ينص عليها الدستور،

---

[٧٩] د. سيروان زهاوي، المرجع السابق، ص١٥٣– ١٥٤.

[٨٠] نفس المرجع أعلاه، ص١٥٨.

[٨١] د. حنان محمد القيسي، المرجع السابق، ص١٢٩.

إذ يسود في هذا المجال رأي المجلس الأوّل صاحب العدد الكبير وتنتصر كلمته وإرادته على رأي المجلس الثاني صاحب العدد الأقل[٨٢].

وتنص بعض الدساتير على تحديد عدد أعضاء المجلس الأعلى وثباته دون تغيير وهذا ما ذهب أليه الدستور الأمريكي حيث جعل عدد أعضاء مجلس الشيوخ الأمريكي مساويا" لضعف عدد الولايات، أي يتكون من (١٠٠) شيخ يتم انتخابهم بواقع شيخان عن كل ولاية بشكل متساوي[٨٣]، فإن ولاية رود ايلاند وهي اصغر الولايات مساحة، إذ تبلغ مساحتها حوالي ٣١٥٦ كليو متر مربع تتمثل في مجلس الشيوخ بعضوين، مثلها مثل ولاية ألاسكا، أكبر الولايات مساحة، وكذلك ولاية كاليفورنيا أكبر الولاية في عدد السكان فإنه تتمثل بعضوين في مجلس الشيوخ[٨٤]، وقد ضم أول مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية (٢٦) عضوا فقط[٨٥].

وليس من السهل المبالغة في تقدير أهمية المساواة بين الولايات في عدد أعضاء مجلس الشيوخ الأمريكي، ولا يتعلق الأمر فقط بتجديد عدد أعضاء هذا المجلس بناء" على عدد الولايات لا بناء" على عدد السكان، بل إن نفس المجلس تأثر بالمساواة في التمثيل، ولا زالت هذه المساواة من العوامل القومية التي تؤثر على اتجاهات سلوك مجلس الشيوخ، وكان أعضاء مجلس الشيوخ مجلس الشيوخ حتى عام ١٩١٣ يختارون بواسطة المجالس التشريعية للولايات الأمريكية، ولكن التعديل السابع عشر نص على وجوب انتخابهم مباشرة بواسطة الشعب، ولكن لا يزال بعض الشيوخ يبدون كما لو كانوا يتحدثون باسم دولة مستقلة، بدلا" من أن يكونوا مشرعين للولايات المتحدة[٨٦].

---

[٨٢] د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص٤٨٥.

[٨٣] د. حنان محمد القيسي، المرجع السابق، ص١٣.

[٨٤] د. صالح زهر الدين، موجز في نظام الحكم الأمريكي، المركز الثقافي اللبناني، دون سنة نشر، ص٩٤.

(٨٥) د. داود مراد حسين، المرجع السابق، ص٢٦.

(٨٦) هارولد زينك، هوارو بنيمان، جبس هانورن، نظام الحكم والسياسية في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة محمد صبحي، مطبعة المعارفة.

(ISSN : 2537 - 0758)

وبخصوص عدد أعضاء مجلس المقاطعات في سويسرا فإن الدستور السويسري لسنة ٢٠٠٠ النافذ نص على أن يتكون مجلس المقاطعات من ستة وأربعين ممثلا" عن المقاطعات بواقع اثنين من الأعضاء عن كل مقاطعة وممثلين له في مجلس المقاطعات، وعضو واحد عن كل نصف مقاطعة[٨٧].

وبالتالي يتم تشكيله على أساس المساواة في تمثيل المقاطعات، ويجري انتخابهم بموجب القوانين الخاصة بكل مقاطعة، فقد نصت المادة (١٥٠) الفقرة الثالثة من الدستور السويسري لسنة٢٠٠٠ على إنه ((تضع المقاطعات التشريعات المتعلقة بانتخاب ممثليها في مجلس المقاطعات)). والمساواة القانونية ما بين المقاطعات يعد إحدى الضمانات الأساسية لمشاركة المقاطعات في العملية التشريعية الاتحادية وصنع القرار الاتحادي[٨٨].

وبخصوص المشرع الألماني فلم يأخذ بقاعدة المساواة في تشكل مجلس الولايات (البندسيرات) كما هو مؤلف بالنسبة للدساتير الاتحادية، وإنما تعينهم وتعزلهم حكومات الولايات أو المناطق المحلية، ويختلف عددهم تبعا" للحجم السكاني، بحيث يعود لكل ولاية عدد من الأعضاء يتناسب مع عدد سكانها، بشرط أن لا يقل هذا العدد لكل ولاية عن ثلاثة أعضاء، والولاية التي يتراوح عدد سكانها بين مليونين وأربعة ملايين لها أربعة أعضاء، وتلك التي يتراوح عدد سكانها بين ستة وسبعة ملايين تمثل بخمسة أعضاء[٨٩]، فإن هذا المجلس فرع من فروع الحكومة الاتحادية وقد جرى العمل على أن ترسل كل ولاية مع قائمة ممثليها قائمة أعضاء الاحتياط الذين يحلون محل الأعضاء الأصليين، عندما تقيل حكومة الولايات أعضاءها الأصليين، وقبل توحيد ألمانيا كان هذا

---

[٨٧] زياد سمير تركي الدباغ، دارسة في النظام السياسي السويسري، مجلة أبحاث كلية التربية الأساسية– جامعة الموصل، المجلد الأول، العدد الأول، ٢٠١١، ص٥٧٢.

[٨٨] رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، ترجمة غالب برهومة ومها بسطا مي ومها تكلا، منتدى الاتحادات الفدرالية، أوتاوا كندا، ٢٠٠٦، ص١.

[٨٩] د. ساجد محمد الزاملي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار نيبور للطباعة والنشر، العراق، دون سنة طبع، ص١٠٨.

المجلس يتألف من (٤٥) عضوا يمثلون (١١) ولاية (٤١) عضوا" لهم حق التصويت وهم أعضاء استشاريون كانوا يمثلون برلين، ولكل ولاية ثلاثة أصوات على الأقل، وتمثل المقاطعات أو الولاية الألمانية بعد التوحيد (١٦) ولاية في المجلس الاتحادي، لكل مقاطعة صوت واحد مهما تعدد ممثلوها في المجلس[٩٠].

وحسب مسودة التعديلات الدستورية يجري الانتخاب بالاقتراع العام السري المباشر من قبل سكان الإقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم بواقع عضوين، أو ممثلين عن كل محافظة باستثناء بغداد بواقع أربعة أعضاء، ثم جاء النص على أنه يقوم رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بتعيين خمسة أشخاص في مجلس الاتحاد، وبالتالي فأن عدد أعضاء مجلس الاتحاد حسب مسودة التعديلات (٤٥) عضواً[٩١]، أما في مقترح قانون مجلس الاتحاد حيث يمثل كل محافظة أربعة أعضاء سواء كانت هذه المحافظة منتظمة بإقليم أم غير منتظمة بإقليم، وهذا يعني أن عدد أعضاء مجلس الاتحاد (٧٢)[٩٢].

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة البحث في تشكيل مجلس الاتحاد في العراق، وذلك من خلال دراسة مقارنة. وتوصلنا إلى أهم النتائج والتوصيات:

أولاً: النتائج

١- جميع الدول الفيدرالية تنظم اختصاصات وطرق اختيار أعضاء المجلس الثاني وعدد الأعضاء وكل جوانب تشكيل المجلس في صلب الوثيقة الدستورية باستثناء العراق فإن الدستور لم يشر إلى جوانب تشكيل مجلس الاتحاد.

٢- وجود علاقة بين نظام المجلسين والدول الفيدرالية، إذ يعمل نظام المجلسين على إبراز الشكل الحقيقي للنظام الفيدرالي في الدول الفيدرالية.

---

[٩٠] د. علي يوسف ألشكري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص٢٢٧.

[٩١] د. سيروان زهاوي، المرجع السابق، ص١٥٨.

[٩٢] المادة (٢) من مقترح قانون مجلس الاتحاد.

(ISSN : 2537 - 0758)

٣- إن وجود مجلس نيابي ثاني سوف يكبح جماح مجلس النواب، سواء كان ذلك في الدول الفيدرالية أو الموحدة، وذلك لضمان عدم هيمنة أغلبية مستبدة محتملة على الهيئة التشريعية وحماية الأقليات فيها.

٤- إن الدستور لم يحدد شروط الترشيح والانتخاب لمجلس الاتحاد وعدد أعضاء المجلس واختصاصات المجلس، ولا مدة ولاية المجلس، وإنما ترك ذلك إلى قانون يسن من مجلس النواب وبأغلبية الثلثين.

٥- إن مقترح قانون مجلس الاتحاد قد أخذ بنفس الاتجاه الذي أخذ به الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بشأن مجلس النواب، حيث نص مقترح قانون مجلس الاتحاد على الأخذ بنفس شروط الانتحاب والترشيح لمجلس النواب والأخذ بالنظام الداخلي لمجلس النواب، وكذلك أدوار انعقاد المجلس وكذلك بشأن تأدية اليمين واستبدال الأعضاء والوفاة والامتيازات والحقوق ودعوة المجلس إلى جلسات استثنائية.

٦- إن طريقة الوصول إلى عضوية المجلس الثاني يكون عن طريق الانتخاب المباشر، وهو ما أخذت به غالبية الدول الفيدرالية محل البحث ومنها العراق حسب مقترح قانون مجلس الاتحاد، باستثناء ألمانيا فإن طريقة الوصول إلى عضوية المجلس الفيدرالي يكونون منتخبين من قبل المجالس التشريعية.

٧- كل الدساتير الفيدرالية محل البحث ومنها العراق في مقترح قانون مجلس الاتحاد أخذت بقاعدة التمثيل المتساوي في عدد أعضاء المجلس، باستثناء ألمانيا لم تأخذ بقاعدة المساواة وإنما تعينهم وعزلهم يتم من قبل حكومات الولايات ويختلف عددهم تبعا" للحجم السكاني للولايات.

٨- إن مجلس الاتحاد يشبه مجلس الأعيان في الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥ من حيث الخضوع والتبعية، ولكن الفرق إن مجلس الأعيان كان خاضعا" للملك، بينما مجلس الاتحاد سوف يكون خاضعا" لمجلس النواب، بل إن مجلس الأعيان يتفوق على مجلس الاتحاد من حيث إن اختصاصاته محددة دستوريا" أما مجلس الاتحاد فغير محددة دستوريا".

ثانياً: التوصيات

١- نقترح تعديل المادة (٦٥) من الدستور بحيث يقوم الدستور بتنظيم تشكيل وكل ما يتعلق بمجلس الاتحاد في صلب الوثيقة الدستورية.
٢- نقترح أن تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس الاتحاد أربع سنوات تقويمية تبدا بداية السنة الأولى وتنتهي نهاية السنة، حتى لا يسمح بوجود فراغ تشريعي في البلد كما حدث في الدورة الانتخابية الثانية لمجلس النواب التي جرت يوم ٧/ ٣/ ٢٠١٠ فلم يصادق على النتائج إلا يوم ١/ ٦/ ٢٠١٠، وبالتالي يجب تعديل المادة (٩) من مقترح قانون مجلس الاتحاد.
٣- أن يجري انتخاب مجلس الاتحاد قبل تسعين يوما" من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة، وذلك لأن تلك المدة غير كافية وحتى لا يتم الوقوع بنفس الإشكالات التي وقع فيها مجلس النواب، ولاسيما في ظل التجاذبات السياسية التي برزت في العراق.
٤- نقترح الأخذ بطريقة الانتخاب المباشر، والانتخاب غير المباشر عن طريق المجالس التشريعية في الأقاليم لاختيار أعضاء مجلس الاتحاد، والأخذ بطريقة التعيين بالنسبة للتمثيل الأقليات في مجلس الاتحاد.
٥- نقترح أن يتم المزج بين قاعدة التمثيل المتساوي مع قاعدة التمثيل المتوازن فيكون لكل محافظة سواء كانت منتظمة بإقليم، أم غير منتظمة بإقليم بحيث أن يكون له ثلاثة ممثلين على الأقل في المجلس ويكون لكل إقليم ممثلا" واحدا" على الأقل في المجلس ومع كل زيادة مليون نسمة من سكان يضاف له ممثل واحد على الأقل في المجلس، ويتم اختيار ذلك الممثل عن طريق الإقليم على اعتبار أن الأقاليم وحدة فيدرالية رئيسية.
٦- نقترح أن تكون رئاسة المجلس بالتناوب بين المحافظات وحسب المحافظات التي تكون أكبر عدد في السكان، ولمدة عام واحد، ويتم الاختيار من قبل الأعضاء الممثلين للمحافظة في مجلس الاتحاد، وذلك بغية إبعاد أمر شغل هذه المناصب من المنافسات السياسية والطائفية في العراق.

المصادر

(ISSN : 2537 - 0758)

اولا: الكتب العربية
١-إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري والدستور اللبناني، دار الجامعة للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٣.
٢-إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري، الناشر المعارف الإسكندرية، دون سنة طبع.
٣-إزهار هاشم احمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفدرالي، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤.
٤-حافظ علوان الدليمي، النظم السياسية في أوربا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، ٢٠٠١.
٥-حسن الهداوي، الجنسية ومركز الأجانب وأحكامها في القانون العراقي، الطبعة الرابعة، بغداد، دون سنة طبع.
٦-حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣.
٧-حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق، دارسة في مجلس الاتحاد، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، ٢٠١٢.
٨-داود مراد حسين، الأنظمة السياسية، الطبعة الأولى، مطبعة كمال– إقليم كردستان، ٢٠١٣.
٩-رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، ترجمة غالب برهومة ومها بسطا مي ومها تكلا، منتدى الاتحادات الفدرالية، أوتاوا كندا، ٢٠٠٦.
١٠- ساجد محمد الزاملي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار نيبور للطباعة والنشر، العراق، دون سنة طبع.
١١- سيروان زهاوي، النظام البرلماني، دارسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥.
١٢- شمران حمادي، مبادئ النظم السياسية، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٦٦.

١٣- صالح حسين العبد علي العبد الله، الحق في الانتخاب، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الأولى، ٢٠١٢.
١٤- صالح زهر الدين، موجز في نظام الحكم الأمريكي، المركز الثقافي اللبناني، دون سنة نشر.
١٥- طه حميد حسن العنبكي، العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية، الطبعة الأولى، مركز الأمارات للدارسات، أبو ظبي، ٢٠١٠.
١٦- عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦.
١٧- عبد المجيد الحكيم، عبد الباقي البكري، محمد طه البشير، الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي، الجزء الأوّل، بغداد، ١٩٨٠.
١٨- عصام الدبس، السلطة التشريعية المؤسسة الدستورية الأولى، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
١٩- عصمت عبد الله الشيخ، النظم السياسية، الطبعة الأولى، بدون مكان الطبع، وجهة النشر، ١٩٩٩.
٢٠- علي يوسف ألشكري، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.
٢١- ماجد راغب الحلو، النظام السياسي والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
٢٢- محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون مكان طبع وجهة نشر، ١٩٨٧.
٢٣- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٢.
٢٤- محمد فرغلي محمد علي، نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه، دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
٢٥- محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، العاتك لصناعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٧.

(ISSN : 2537 - 0758)

٢٦- مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته في النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري المصري (دراسة مقارنة) الطبعة الأولى، دون دار نشر، القاهرة، ٢٠٠٩.
٢٧- هارولد زينك، هوارو بنيمان، جبس هانورن، نظام الحكم والسياسية في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة محمد صبحي، مطبعة المعارفة.
٢٨- هارولد، لاسكي، أصول السياسة، الجزء الثالث، ترجمة: إبراهيم لطفي عمر، محمود فتحي سرور، القاهرة، ٢٠٠٢.

ثانيا: البحوث القانونية:
١- حسن الياسري، ازدواج الجنسية في ضوء أحكام الدستور وقانون الجنسية الجديد والقانون المقارن، مجلة رسالة الحقوق، السنة الثالثة، العدد الثالث، جامعة كربلاء- كلية القانون، ٢٠١١.
٢- روافد محمد علي الطيار، التنظيم القانوني لانتخاب أعضاء مجلس النواب العراقي لسنة ٢٠١٠، مجلة أهل البيت، السنة السادسة، العدد الحادي عشر، جامعة أهل البيت.
٣- زياد سمير تركي الدباغ، دارسة في النظام السياسي السويسري، مجلة أبحاث كلية التربية الأساسية- جامعة الموصل، المجلد الأوّل، العدد الأوّل، ٢٠١١.
٤- عدي عبد مزهر البديري، اللامركزية السياسية في النظام السويسري، مجلة الدراسات السياسية، العدد ٢٨، بيت الحكمة- بغداد.
٥- علي يوسف ألشكري، الدستور العراقي بين مطرقة الدكتاتورية، دارسة في الحقوق والحريات العامة، مجلة كلية القانون- جامعة الكوفة، العدد الأوّل، ٢٠٠٧.
٦- محمد مطلب عزوز، حقوق وامتيازات أعضاء البرلمان كضمانات دستورية لاستقلال المجلس (دارسة مقارنة) مجلة الكوفة- للعلوم القانونية والسياسية- كلية القانون- جامعة الكوفة، السنة السابعة، العدد العشرون، ٢٠١٤.

ثالثا: اطاريح الدكتوراه ورسائل الماجستير

١- حسين نعمه الزاملي، علاقة رئيس الدولة بالمجلس النيابي في النظام النيابي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة- كلية القانون، ٢٠١٢.
٢- عامر عبد رسن الموسوي، سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، دارسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون- الجامعة المستنصرية، بغداد.
٣- ميسون طه حسين، انحراف البرلمان في ممارسة وظيفة التشريعية، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة بابل، ٢٠٠٩.
٤- هبه نعمه منصور، اثر التعديلات الدستورية على النظام الحكم في الدولة، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة بغداد، ٢٠١٣.

رابعا: الدساتير والقوانين ومشاريع القوانين
١- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
٢- قانون الانتخاب العراقي رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ المعدل.
٣- مشروع قانون مجلس الاتحاد المعروض على مجلس النواب العراقي المقروء قراءة أولى في الدورة الانتخابية، السنة التشريعية الثانية، الفصل التشريعي الأوّل، رقم الجلسة (٢٧)، تاريخ انعقاد الجلسة ٩| ١٠| ٢٠١٢.
٤- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

خامسا: المصادر الاجنبية
1- Quarterly Journal, meg Russell ،second chambers overseas, in the Political vol –V-, No-4, (oxford: the political Quarterly Publishing Co Ltd October 1999)
2- Wilried swenden, federalism and Regionlism in western Europe: A Comparative and thematic Analysis, Ls ted, (London Palgrava macmillan Ltd, 2006, pp: 193-194.