

الآثار التشريعية لغياب مجلس الاتحاد في العراق - دراسة مقارنة

The Legislative Implications of the Absence of the Federation Council in Iraq A Comparative Study

أ.م.د. ابو ذر شاكر عبد

كلية القانون والعلوم السياسية - الجامعة العراقية

aboo-thar.s.abd@aliraqia.edu.iq

الباحث نصير صكبان جميل

كلية القانون والعلوم السياسية - الجامعة العراقية

naseer.s.jameel@aliraqia.edu.iq

تاريخ قبول البحث 2026/2/21

تاريخ ارجاع البحث 2026/2/4

تاريخ استلام البحث 2026/1/17

أقرّ دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النظام الفيدرالي بوصفه شكلاً من أشكال الدولة، قائماً على منح الوحدات المكوّنة له قدرًا من الاستقلال الذاتي، وتوزيع السلطة بين مستويات الحكم المختلفة، بما يقتضي تجسيد مشاركتها في السلطة التشريعية الاتحادية عبر مجلس تشريعي ثانٍ يمثّل تلك الوحدات، وهو ما يُعرف بالإزدواج البرلماني أو ثنائية السلطة التشريعية، باعتباره أحد المراكز الجوهرية لتحقيق التوازن الدستوري، كما هو الحال في النظم الفيدرالية الراسخة في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية، غير أنّ عدم اكتمال البناء الدستوري للسلطة التشريعية الاتحادية في العراق، نتيجة عدم تشكيل مجلس الاتحاد الممثل للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، فضلاً عن النص الدستوري عليه، قد ألقى بآثاره على الاختصاص التشريعي للبرلمان الاتحادي، إذ أدى إلى تركّز سلطة التشريع الاتحادي بيد مجلس النواب، وتراجع مبدأ المشاركة الدستورية للوحدات الفيدرالية في صناعة التشريع الاتحادي.

الكلمات المفتاحية: النظام الفيدرالي، ثنائية السلطة التشريعية، مجلس الاتحاد، مجلس الشيوخ الأمريكي، مجلس البوندسرات الألماني، المشاركة الدستورية، الاختصاص التشريعي الاتحادي.

The Constitution of the Republic of Iraq of 2005 adopted the federal system as a form of state structure, based on granting its constituent units a degree of self-autonomy and on the distribution of authority among different levels of government, which necessitates embodying their participation in the federal legislative authority through a second legislative chamber representing those units. This arrangement is known as bicameralism or legislative dualism and constitutes one of the fundamental pillars for achieving constitutional balance, as is the case in well-established federal systems such as those of the United States of America and the Federal Republic of Germany. However, the incomplete constitutional construction of the federal legislative authority in Iraq, resulting from the failure to establish the Council of the Union representing the regions and the governorates not incorporated into a region, despite the constitutional provision mandating its formation, has produced significant effects on the legislative competences of the federal parliament. This situation has led to the concentration of federal legislative power in the hands of the Council of Representatives and to the decline of the principle of constitutional participation of federal units in the process of federal law-making, contrary to the role played by federal councils in comparative federal systems—namely.

Keywords: Federal System, Federation Council, Bicameral Legislature, U.S. Senate, German Bundesrat, Constitutional Participation, Federal Legislative Competence.

المقدمة

إنّ تشكيل السلطة التشريعية من مجلسين يُعد من مظاهر النظام الفيدرالي، وهذا الأسلوب يتلاءم مع طبيعة التكوين القانوني، والسياسي للدولة الفيدرالية، عبر توزيع الاختصاصات الدستورية بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم، أو الحكومات المحلية، إذ يمثل أعضاء المجلس الأعلى (Upper House) الوحدات المكونة للنظام الاتحادي، في حين يمثل أعضاء المجلس الأدنى (Lower House) عموم أبناء البلاد وفقاً لنسبة السكان.

واعتمدت غالبية الدساتير الفيدرالية الأخذ بنظام الازدواج البرلماني، لطبيعة الدولة الفيدرالية القائمة على ركيزتين أساسيتين هما الشعب من جهة، والولايات باعتبارها وحدات سياسية ودستورية من جهة أخرى، ثم برزت الحاجة إلى إيجاد توازن بين هاتين الركيزتين بإنشاء مجلس تشريعي ثانٍ للبرلمان الاتحادي، يركز على مبدأ التمثيل المتساوي للولايات، وبصلاحيات دستورية موازية للمجلس الآخر، ويُعد هذا التوازن من الضمانات الأساسية لصيانة البنية الاتحادية، وتحقيق توزيع السلطة بين المستويات المختلفة للحكم.

ومن الدساتير التي أخذت بهذا الأسلوب: الدستور الأمريكي لعام 1787، والقانون الأساسي الألماني لعام 1949، والدستور السويسري لعام 1848، ودساتير أخرى من العالم؛ من أجل تحقيق مبدأ المشاركة الفعلية في السلطات الاتحادية من قبل الوحدات المكونة للنظام الفيدرالي، سواء كانت ولايات، أم مقاطعات، أم كانتونات، أم أقاليم بحسب البنية الدستورية لكل نظام. من جانب آخر، تبنى النظام الدستوري العراقي حديثاً النظام الاتحادي (الفيدرالي) الذي أصبح واقعاً عملياً بموجب دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005.

ونص الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 على أن السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، إلا أن المشرع الدستوري العراقي نظم تشكيل واختصاصات وصلاحيات مجلس النواب، وأرجأ كل ما يتعلق بمجلس الاتحاد إلى قانون يسنه مجلس النواب، ممّا ترك فراغاً دستورياً في المجال التشريعي. لذا، سنبحث الآثار التشريعية لغياب مجلس الاتحاد، بالاستناد إلى دور وأهمية المجالس الاتحادية في الأنظمة الفيدرالية المقارنة، وذلك في ثلاثة مطالب: يختص مطلبان منها ببحث دور المجالس الاتحادية في الدول المقارنة، فيما يختص المطلب الثالث بالنظام الدستوري العراقي.

أولاً: أهمية الدراسة

تتمحور أهمية الدراسة في كشف اختلال التوازن التشريعي في النظام الاتحادي العراقي الناتج عن غياب مجلس الاتحاد، وما سببه ذلك من ضعف في تمثيل الأقاليم والمحافظات في التشريع الاتحادي. كما تبرز أهمية الدراسة عن طريق تحليل تجرّبي الولايات المتحدة وألمانيا؛ لاستخلاص معايير دستورية تُسهم في بناء نموذج اتحادي متكامل يعزز الاستقرار الدستوري في العراق.

ثانياً: أهداف الدراسة

- تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف العلمية والعملية، تتمثل فيما يأتي:
1. بيان الآثار الدستورية والقانونية لغياب مجلس الاتحاد في أداء السلطة التشريعية الاتحادية، واستشراف أسس دستورية ملائمة لتأسيسه بما ينسجم مع طبيعة النظام الاتحادي العراقي ويعالج الاختلالات القائمة.
 2. الاستفادة من المنهج المقارن عبر دراسة التجريبتين الأمريكية والألمانية للكشف عن نماذج التمثيل التشريعي للوحدات الاتحادية، واستنباط أسس دستورية تُسهم في تفعيل دور مجلس الاتحاد وتحقيق التوازن التشريعي والرقابي في العراق.
 3. تحليل النصوص الدستورية العراقية المتعلقة باختصاصات مجلس النواب التشريعية، وتقييم قابليتها لإشراك مجلس الاتحاد، بما يسهم في تحقيق التوازن الدستوري في ممارسة هذه الاختصاصات.
 4. اقتراح آليات دستورية وتشريعية عملية لتفعيل دور مجلس الاتحاد وتمكينه من ممارسة اختصاصاته بفاعلية، بما يعزز التوازن المؤسسي ويحقق المشاركة الدستورية للوحدات المكونة في صنع القرار الاتحادي.

ثالثاً: إشكالية الدراسة

- تدور إشكالية هذه الدراسة حول بيان أثر غياب مجلس الاتحاد على البنية التشريعية للنظام الاتحادي في العراق، وتتفرع مجموعة من التساؤلات التي يسعى البحث إلى معالجتها والإجابة عنها، على النحو الآتي:
1. ما الآثار التشريعية المترتبة على غياب مجلس الاتحاد عن السلطة التشريعية الاتحادية في العراق؟ وكيف انعكس ذلك على عملية سن القوانين الاتحادية ونفاذها، وعلى مبدأ المشاركة الإقليمية في التشريع؟
 2. ما مدى إسهام تفعيل مجلس الاتحاد في تعزيز التوازن التشريعي والمؤسسي داخل الدولة الاتحادية العراقية؟ وإلى أي حد يحقق ذلك المشاركة الفاعلة للوحدات المكونة للنظام الاتحادي على المستوى التشريعي؟
 3. ما الضمانات الدستورية، والمؤسسية التي اعتمدها الأنظمة الفيدرالية المقارنة لضمان فاعلية المجلس الاتحادي؟ وكيف يمكن الاستفادة من هذه الضمانات في السياق العراقي لتعزيز دور مجلس الاتحاد؟

4. ما هو الحل الدستوري الأمثل لتفعيل مجلس الاتحاد في العراق؟ وهل يحقق إقرار مشروع قانون مجلس الاتحاد بصيغته الحالية الغاية المرجوة من تفعيل الازدواج البرلماني، بما يضمن قيامه بوظائفه الاتحادية؟ أم أن تحقيق فاعلية هذا المجلس يتطلب تعديلاً دستورياً يمنحه مركزاً دستورياً موازناً إلى جانب مجلس النواب في السلطة التشريعية الاتحادية، وربما يفوقه في بعض الاختصاصات؟

رابعاً: مناهج الدراسة

تعتمد هذه الدراسة بشكل رئيس على المنهج المقارن، عن طريق دراسة التجارب الفيدرالية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية، ويُستكمل هذا المنهج بالمنهج التحليلي للنصوص القانونية والدستورية العراقية، بما في ذلك نصوص الدستور والنصوص القانونية الخاصة بمشروع قانون مجلس الاتحاد؛ وذلك لفهم البنية التشريعية والرقابية، وتحديد أوجه القصور والخلل الناتج عن غياب مجلس الاتحاد.

خامساً: هيكلية الدراسة

تتألف هيكلية الدراسة من ثلاثة مطالب: يتناول المطلبان الأول والثاني المجالس الاتحادية في الدول المقارنة ودورها في الاختصاص التشريعي، فيما يتناول المطلب الثالث أثر غياب مجلس الاتحاد على الاختصاص التشريعي للبرلمان الاتحادي في العراق، ويتفرع من كل مطلب ثلاثة فروع.

المطلب الأول

دور المجلس الاتحادي (مجلس الشيوخ) الأمريكي

في الاختصاص التشريعي

في الولايات المتحدة الأمريكية، يمارس مجلس الشيوخ سلطته التشريعية مع مجلس النواب على قدم المساواة، فيما عدا قوانين الضريبة، فالمبادرة فيها الأولوية لمجلس النواب. كذلك لمجلس الشيوخ دور تأسيس عبر الاشتراك مع مجلس النواب في إجراء التعديلات الدستورية بأغلبية الثلثين في كل مجلس، وفي حال عدم اتفاق المجلسين تُشكل لجنة توفيقية (لجنة المؤتمر) من أعضاء المجلسين، وإذا لم تتوصل اللجنة إلى حل، لا يمر التشريع (دوفرجه، 2014، صفحة 299).

وهذا الاختصاص نص عليه الدستور الأمريكي صراحةً في أن تكون جميع التشريعات مشتركة بين المجلسين، عدا الأولوية لمجلس النواب التي منحتها الفقرة السابعة بخصوص اقتراح قوانين الدخل، ويكون تدخل مجلس الشيوخ فيها لاقتراح التعديلات، أو الموافقة عليها (الدستور الأمريكي، 1787، المادة الأولى، الفقرتان 1، 7). لذا سنبحث دور مجلس الشيوخ الأمريكي في المجال التشريعي في الفروع البحثية الآتية:

الفرع الأول: دور المجلس الاتحادي (مجلس الشيوخ) في اقتراح القوانين

إن الوظيفة الأهم للسلطة التشريعية هي سن القوانين، وتشكل مشاريع القوانين والقرارات الجزء الأكبر من أعمال مجلس الشيوخ الأمريكي، والأولوية الأساسية له هي التشريع، فغالبية مشاريع القوانين في الأصل تُقدم من مجلس الشيوخ، حتى في التشريع المالي، بالرغم من أن مجلس الشيوخ يحتل موقعاً أدنى، إلا أنه لديه السلطة الكاملة في رفض التشريع أو تعديله إلى حدٍّ يجعله مختلفاً تماماً عن النسخة التي قُدم بها، ويحترم أعضاء المجلس الأدنى رأي أعضاء مجلس الشيوخ تقديراً لخبرتهم الوظيفية والسياسية (Mahmood, 2015, p. 270).

وفي مجال التشريع المالي، لمجلس الشيوخ سلطة مشتركة مع مجلس النواب في وضع قوانين موحدة بشأن الإفلاس والديون في أنحاء الولايات المتحدة جميعها، بمثابة حلٍّ تشريعي لمعالجة مشكلة الأفراد العاجزين عن دفع ديونهم، وسداد ما عليهم من ديون عن طريق أي من الأصول التي يمتلكونها (Mahmood, 2015, p. 270).

كما يتمتع الكونغرس الأمريكي بمجلسيه بسلطة فرض، وجباية الضرائب والرسوم، والعوائد، والمكوس، بغرض دفع الديون، وتوفير سبل الدفاع الاقتصادي المشترك، وتحقيق الصالح العام للولايات المتحدة، على أن تكون هذه الرسوم والضرائب موحدة على مستوى الولايات جميعها (الدستور الأمريكي، 1787، المادة الأولى، الفقرة الثامنة، البنود 1، 2).

وبعد تقديم مشاريع القوانين بصورة عامة، تُحال إلى لجنة أو أكثر من لجان مجلس الشيوخ الأمريكي بحسب اختصاص موضوع المشروع، وفي حال تعدد الاختصاصات في مشروع القانون، يتبع مجلس الشيوخ مبدأ الاختصاص الأساسي، وإذا اعتقد عضو مجلس الشيوخ أن مشروع القانون الذي يقدمه سيُحال إلى لجنة غير متعاطفة معه، يمكنه تجاوز نظام اللجان الدائمة ووضع مشروع القانون مباشرة على جدول الأعمال، وسيكون لهذا المشروع نفس وضعه القانوني فيما لو قدم للدراسة في إحدى اللجان (Mahmood, 2015, p. 270).

الفرع الثاني: دور المجلس الاتحادي (مجلس الشيوخ) في مناقشة المقترحات والتصويت عليها

لمجلس الشيوخ سمة تتمثل بغياب القيود على النقاش في قواعده، مما يتيح إمكانية الاعتراضات المطولة، فيمكن للأعضاء، أو الأقلية المعارضة لمشروع قانون أو تعديل معين إطالة النقاش أو التهديد بذلك، بغية التأثير على باقي الأعضاء، سواء لكسب الدعم لتعديلات تستجيب لاعتراضاتهم، أو لإجبار المجلس على سحب المشروع من النقاش، ولا يمكن كسر هذه الاعتراضات إلا بتطبيق قاعدة (إنهاء النقاش)، وهي من الصعب تفعيلها لأنها تتطلب موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين والمصوتين، وعادةً يتطلب دعم الحزبين في مجلس الشيوخ

لتطبيق هذه القاعدة، وبسبب الاعتبار التاريخي للحق في النقاش المطول، يتردد بعض الأعضاء في التصويت لصالح الإنهاء، حتى عند تأييدهم للتشريع المعارض عليه، مما يعكس التوازن الدقيق بين حقوق الأقلية وفعالية صنع القرار التشريعي داخل مجلس الشيوخ (Heitshusen, 2013, p. 3).

الأمر الذي جعل من مجلس الشيوخ الأمريكي "أعظم هيئة تشريعية تداولية في العالم"، ويُنظر إليه عمومًا على أنه أكثر مرونة واستقلالية مقارنةً بمجلس النواب الذي يتميز بالهيكلية والقيادة المؤسسية، نظرًا للامتيازات المتنوعة التي يتمتع بها أعضاء مجلس الشيوخ في دفع التشريعات، أو تعطيلها عن طريق الانتماء إلى حزب الأكثرية أو شغل منصب رئيس لجنة رئيسية، أو فرعية أقل تأثيراً مقارنةً بمجلس النواب (Volden & Wiseman, 2018, p. 6).

وإن نظام الازدواج البرلماني يضمن استقرار مؤسسات الدولة وديمومتها، عبر تفعيل العمل البرلماني بدقة وفعالية في ممارسة مهام التشريع والرقابة أكثر مما لو تم العمل من قبل مجلس البرلمان فقط، إذ يقول الفقيه الدستوري دايسي (A. Dicey) إن الازدواج التشريعي أصبح محور السياسة وأساسها، لأن انفراد مجلس النواب بسلطة سن القوانين يمنحه يدًا حديدية مستبدة، والرغبة في الميل إلى التسرع والاستبداد والفساد، ووضع التشريعات من دون أي توازن، أو وازع، وتفادياً لهذا الأمر تُوزع السلطات بين مجلسين للحد من تسلط مجلس النواب، الذي يتميز أعضاؤه بالحماسة والاندفاع وراء اتجاهات الرأي العام وضغوط الشارع بفعل عوامل، وظروف، وأسباب أيديولوجية أو عرقية أو سياسية أو اجتماعية، غالباً ما تكون على حساب المبادئ الدستورية والسياسية كالمساواة والعدالة والديمقراطية والتنوع، فاعتماد المجلس الثاني الذي يمتاز أعضاؤه بالحكمة والاعتدال يسعى إلى ضبط، وعقلنة العملية التشريعية (الأعور، 2019، الصفحات 61-62).

ووفقاً لهذه الفلسفة، جاء تشكيل مجلس الشيوخ لتهدئة ما يُفترض ويتوقع من الإفراط بالديمقراطية في مجلس النواب، فكان المؤسسون مقتنعين بضرورة وجود حكومة مركزية قوية، لكنهم في نفس الوقت قلقون من أن مجلس النواب أحادي الهيئة سيستجيب بسرعة للأغلبية الشعبية، ففي السياق البريطاني، كان يُنظر إلى (مجلس اللوردات) كضابط لمصالح مالكي العقارات ضد التنظيم، أو المصادرة من قبل التاج، وفي الأوراق الفيدرالية (رقم 62) جادل ماديسون بأن مجلس النواب وحده "سيخضع لدافع العواطف المفاجئة والعنيفة، وقد يُغوى من قبل زعماء فصائلية لاتخاذ قرارات مفرطة وضارة"، بالمقابل سيعمل مجلس الشيوخ ك"ضابط صحي متوازن لسلطات الحكومة"، وبشكل ملموس أراد المؤسسون تجنب أنواع التدخلات في العديد من الحقوق التي كانت شائعة في ظل مواد الاتحاد (Tucker, 2019, p. 12).

ويمتاز أعضاء مجلس الشيوخ بأسلوب نقاش حضاري قائم على تقاليد المجاملة والتعاون الثنائي الحزبي، مما يمكنهم من التوصل إلى حلول وسط حتى في ظل الخلافات السياسية، كما أن امتداد مدة العضوية إلى ست سنوات يمنح السيناتورات مجالاً أوسع لمقاومة الضغوط الخارجية والحد من التطرف، ويقلل من الصراعات

الحادة التي غالباً ما تشهدها دورات مجلس النواب، ويكون تطرف أعضاء مجلس الشيوخ الأيديولوجي محدوداً، ومن هذا المنطلق، يُساهم المجلس في استقرار العملية التشريعية والسياسية (Uslaner, 1999, pp. 3-9).

وفضلاً عن أن المزايا المؤسسية لأعضاء مجلس النواب قد تكون قوتهم نسبية أقل مما يبدو، إذ تشير الأبحاث إلى أن مجلس الشيوخ يقاوم جيداً أمام خلافات اللجان في المؤتمرات، وهذا يمنحه ميزة استراتيجية: وهي إمكانية تعديل موقفه ومراعاة التغيرات اللاحقة في البيئة السياسية، كما أن للسيناتورات سلطة أكبر أحياناً نظراً لوجودهم في لجان تشريعية متعددة ومتداخلة، فيمكن لكل عضو أن يكون له تأثير نسبي أكبر على التشريع الناتج (Dewhirst & Rausch, 2007, p. 20).

وأخيراً، يتميز التنظيم الداخلي لمجلس الشيوخ بإمكانية توزيع مهام المراسلات التشريعية بشكل أكثر تخصصاً مقارنة بمجلس النواب، الذي يتوقع من مراسله التشريعي أن يكون ملماً بجميع القضايا السياسية، وهو ما يمثل تحدياً كبيراً، في حين تعتمد مكاتب مجلس الشيوخ نظاماً مختلفاً يقوم على توظيف عدة مراسلين تشريعيين، يتولى كل منهم إدارة المراسلات المتعلقة بمجموعة محددة من القضايا من ضمن محفظته، مما يسمح هذا التخصص للمراسلين بتطوير خبرة عميقة في مجالات محددة ويعزز الدقة والكفاءة، ووسيلة فعالة لتحسين جودة الاستجابة وكفاءة إدارة المراسلات التشريعية (Abernathy, 2015, p. 36).

الفرع الثالث: دور المجلس الاتحادي (مجلس الشيوخ) في نفاذ القوانين الاتحادية

إن الفكر الحديث مستقر على وجوب الفصل بين السلطات، لكن الفصل القائم على أساس التعاون بما يضمن الانسجام في أداء مهامها، بغية تحقيق المصلحة العامة للشعب، فإذا كانت السيادة تتركز في الأصل بيد السلطة التشريعية التي تمثل الشعب وتمارس السيادة بموافقة ورضاه، وجب وجود سلطة أخرى مهمتها تنفيذ القوانين وتكون وسيطاً بين أفراد الشعب والسلطة التشريعية، تتمثل بالسلطة التنفيذية، وأن تكون هناك سلطة قضائية مهمتها تطبيق القوانين، ولكن ليس تطبيقاً مجرداً، بل إلزامية الحكم حتى في حال عدم وجود نص، وإلا اعتبر القضاء منكرّاً للعدالة، وهو في هذه الحالة يقوم بعمل المشرع لكن في نطاق خاص وأدنى قوة، ولا يجوز للقاضي مخالفة التشريع القائم (الطبطبائي، 2000، صفحة 8-12).

لذا سنبحث دور مجلس الشيوخ الأمريكي في نفاذ القوانين الاتحادية وضمان تطبيقها عبر البحث عن دوره في تشكيل السلطتين التنفيذية، والقضائية على وفق النقاط البحثية الآتية:

أولاً: دور مجلس الشيوخ الأمريكي في تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية وهيئاتها

إن السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية هي أوسع فروع الحكومة الفيدرالية عدداً، ويُطلق عليها اسم الإدارة الأمريكية (The American Administration)، وتتكون من الرئيس ونائبه، والوزراء والمستشارين، والوكالات التنفيذية، ويُعد البيت الأبيض في واشنطن مركز الإدارة الأمريكية، وللكونغرس

دور في تكوين السلطة التنفيذية عبر اختيار الرئيس ومعاونيه، كذلك معالجة خلو المنصب في حال عجز الرئيس، وخلو منصب نائب الرئيس (الجنابي والعكيلي، 2016، صفحة 28).

وللرئيس الأمريكي سلطات واسعة، وهو ما يؤكد وحدة السلطة التنفيذية وأولويتها في هذا النظام، فللرئيس حق إصدار الأنظمة بصفته المسؤول عن تنفيذ القوانين، وهو الرئيس الأعلى للجهاز الإداري الفيدرالي، وله سلطة تعيين وعزل الموظفين الفيدراليين، بعد موافقة مجلس الشيوخ. يُضاف إلى ما يتمتع به من صلاحيات واسعة في ميدان السياسة الخارجية، فضلاً عن كونه القائد الأعلى للقوات المسلحة (الشاوي، 2013، صفحة 158).

وفضلاً عن فردية السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية، وممارسة الاختصاصات التنفيذية من قبل الرئيس فعلاً وحقيقَةً، فهو يرأس الدولة والحكومة ويمارس بنفسه سلطاته، وهو الذي يختار وزرائه الذين يقومون بتنفيذ السياسة العامة التي يرسمها لهم، ويتم انتخاب الرئيس بواسطة الشعب عن طريق اختيار مندوبين يتم اختيارهم في كل ولاية بعدد يعادل عدد الأعضاء الممثلين للولايات في مجلس الشيوخ ومجلس النواب، ثم يتولى هؤلاء المندوبون مهمة اختيار رئيس الجمهورية (عياش، 2019، صفحة 76).

إلا أنه أمام هذا الفصل التام للسلطات، وجدت تلك السلطات نفسها مضطرة للتعاون والتضامن فيما بينها، ويُعد هذا التوازن الدستوري من الأسس التي يقوم عليها النظام الدستوري الأمريكي. وفيما يخص انتخاب نائب الرئيس، يمارس مجلس الشيوخ اختصاصاً انتخابياً في انتخاب نائب الرئيس من بين المرشحين في حال عدم حصول أي منهم على الأغلبية المطلوبة، وفقاً لطريقة يحكمها المرشحون الحاصلون على أكثرية الأصوات وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس الشيوخ، ويُعد هذا الاختصاص احتياطياً فقط في حال عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلوبة (الشكري، دون سنة طبع، صفحة 88).

ومن الاختصاصات التنفيذية لمجلس الشيوخ الأمريكي اشتراط موافقته على التعيينات التي يقوم بها الرئيس الأمريكي لكبار موظفي الدولة، كالوزراء والسفراء والقناصل والقادة العسكريين الكبار، وغيرهم ممن تُنشأ وظائفهم بموجب قانون يصدره الكونغرس، فيقوم الرئيس بالترشيح لشغل هذه الوظائف العليا، ويصدر القرار الرئاسي بالتعيين بعد موافقة مجلس الشيوخ، وإذا لم تحصل الموافقة فلا يصدر قرار التعيين، ويُقدم مرشح آخر إلى مجلس الشيوخ، وتستمر هذه العملية إلى حين موافقته وصدر القرار الرئاسي بالتعيين (عبد دهش، 2018، الصفحات 370-371).

ويشمل شرط موافقة مجلس الشيوخ على التعيين نائب الرئيس والوزراء، وكل من يمنحه الرئيس صفة الوزير إلى آخرين في السلطة التنفيذية، منهم رئيس هيئة موظفي الرئاسة، ومدير مكتب الإدارة والموازنة، والمفوض التجاري للولايات المتحدة، ومدير وكالة حماية البيئة، فضلاً عن مناصب أخرى عدت مؤخراً بمثابة مناصب في

المستوى الوزاري، وكل إدارة أو وزارة أو سكرتير يعينه الرئيس في هذا المنصب التنفيذي يشترط موافقة مجلس الشيوخ (الجنابي والعكيلي، 2016، صفحة 28).

ولمجلس الشيوخ اختصاصاً مشتركاً مع مجلس النواب، يتمثل في صلاحية إنشاء وإلغاء وإعادة تنظيم وتمويل الوزارات والوكالات الفيدرالية، وسلطة إسناد وظائف إلى تلك الجهات، واستحداث صلاحيات جديدة أو كوادرات إضافية، وللمجلس الكونغرس سلطة عليا في تنظيم السلطة التنفيذية وسياساتها العامة، وإنشاء القوات المسلحة وصيانتها، وإنشاء مكاتب البريد وسن القوانين اللازمة لتنظيم السلطة التنفيذية (Wilhelm, Garvey, & Davis, 2021, p. 9).

والواقعة التي على أثرها تم دسترة هذا المبدأ هي قضية (قضية ماكلوتش ضد ولاية ماريلاند عام 1819) المنظورة أمام المحكمة الدستورية العليا، التي قضت بأحقية الحكومة الفيدرالية بإنشاء مصرف ولو لم يشر الدستور لهذا الحق، وأقر (جون مارشال) رئيس المحكمة العليا بأنه لكي تطبق السلطات المفوضة عملية اقتراض الأموال أو حشد الجيش أو تنظيم التجارة، يصبح ضرورياً على الحكومة القومية أن تُعطي ترخيصاً بقيام مصرف قومي (جريح، 2009، صفحة 67).

يُستخلص من ذلك: أن لمجلس الشيوخ اختصاصات تنفيذية واسعة تتعلق بتشكيل السلطة التنفيذية وأجهزتها الإدارية والتنفيذية، وأنيطت له جميع هذه الاختصاصات المهمة، فيما عدا انتخاب الرئيس الذي اختص به الدستور لمجلس النواب، مما يدل على الغلبة الفعلية لمجلس الشيوخ في المجال التنفيذي وأهمية دوره في تكوين السلطات التنفيذية، ووسعت المحكمة العليا الأمريكية من صلاحياته مدعومة بحجية نصوص الدستور الأمريكي وتوظيفها بما يتوافق مع متطلبات المرحلة، عبر القرارات، والمبادئ الدستورية التي أقرتها، والتي عززت من مركزية مجلس الشيوخ في تنظيمه للسلطات التنفيذية.

ثانياً: دور مجلس الشيوخ في تشكيل السلطة القضائية الاتحادية وهيئاتها

يتمثل الهيكل التنظيمي للسلطة القضائية في الدولة الفيدرالية بصورة عامة في محكمة فيدرالية، تُنشط بها مهمة الفصل في المنازعات الناشئة بين الاتحاد والأقاليم، أو بين الأقاليم بعضها، وعادةً تُسند إليها مهمة الرقابة على دستورية القوانين الاتحادية وقوانين الأقاليم، أو الوحدات المكونة للاتحاد؛ لضمان توافيقها مع أحكام الدستور الاتحادي، إضافةً إلى الاختصاصات الأخرى التي تحددها الدساتير الاتحادية، إلى جانب المحكمة الفيدرالية العليا، هناك محاكم فيدرالية أقل درجة موزعة على أقاليم الاتحاد، يطعن في أحكامها أمام القضاء الدستوري الاتحادي (عياش، 2019، صفحة 94).

والحاكم التي تقل مرتبة عن المحكمة العليا تُشكل من وقت لآخر بأمر من الكونغرس، وتتألف المحكمة العليا الأمريكية من رئيس وثمانية أعضاء يتم اختيارهم من كبار القضاة في الدولة، ويعينون من قبل رئيس الدولة

بعد موافقة مجلس الشيوخ، وغالباً ما تضع الدساتير شروطاً خاصة لتعيين القضاة؛ لضمان حيادية ونزاهة القضاء (عبد الحميد، 2010، صفحة 96).

وفضلاً عن استقلال السلطة القضائية، إلا أن تنظيمها من قبل السلطة التشريعية أمر حتمي، فعندما أسرفت المحاكم الأمريكية في فرض رقابتها على القوانين الصادرة من البرلمان إلى حد ما أثار ضدها كلاً من السلطين التشريعية والتنفيذية، وتشكلت ما يسمى "حكومة القضاء"، مما دفع السلطة التشريعية إلى تعديل نظام المحكمة العليا الأمريكية، وتقيد سلطاتها بما يمنعها من عرقلة القوانين الاقتصادية، والاجتماعية التي كثيراً ما عطلتها بحجة مخالفتها للدستور، وشهدت أعوام الخمسينات نهاية ما يسمى "حكومة القضاء" (عبد الحميد، 2010، صفحة 96).

ختاماً لهذا المطلب البحثي: يُسهم مجلس الشيوخ الأمريكي في تنفيذ القوانين وتطبيقها بصورة غير مباشرة، عن طريق سلطاته في تنظيم شؤون السلطين التنفيذية والقضائية، بما يتيح اختيار هيئاتها بشكل متكامل تتوافق مؤسساتهما مع متطلبات تنفيذ القوانين وتطبيقها على مستوى الاتحاد والولايات، مما يضمن في النهاية مشاركة الولايات الفاعلة في تشكيل السلطين التنفيذية والقضائية.

المطلب الثاني

دور المجلس الاتحادي (مجلس البوندسرات) الألماني في الاختصاص التشريعي

يؤدي المجلس الاتحادي الألماني (البوندسرات) دوراً محورياً في العملية التشريعية، إذ يُشارك مشاركة فعلية في سن القوانين الاتحادية، لاسيما تلك التي تمس مصالح الولايات واختصاصاتها، عن طريق حق الموافقة، أو الاعتراض على التشريعات الصادرة عن البوندستاغ، ويُعد هذا الدور تجسيدا لمبدأ المشاركة الإقليمية في النظام الفيدرالي الألماني (القانون الأساسي الألماني، 1949، المواد 50، 76-78). كما سنوضح ذلك في الفروع البحثية الآتية:

الفرع الأول: دور المجلس الاتحادي (مجلس البوندسرات) في اقتراح القوانين

تبنى القانون الأساسي الألماني لسنة 1949 منهج المشاركة في طريقة اقتراح مشروعات القوانين، وبمقتضاه يمكن للحكومة الاتحادية، وأعضاء مجلسي البرلمان الاتحادي (البوندستاغ والبوندسرات) اقتراح مشاريع القوانين، وألزم المشرع الدستوري إرسال مشروعات القوانين المقترحة من الحكومة الاتحادية إلى البوندسرات أولاً، لإبداء رأيه فيها وإجراء التعديلات التي يراها مناسبة في المدة المحددة دستورياً، فيما تُقدم مشروعات القوانين المقترحة من البوندسرات إلى مجلس البوندستاغ عن طريق الحكومة الاتحادية، التي تبدي رأيها ضمن المدة الدستورية نفسها المحددة لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة (القانون الأساسي الألماني، 1949، المادة 76، الفقرتان 1، 2).

وللمجلس الاتحادي الألماني (البوندسرات) الكلمة الأولى عند النظر في مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة، وله الأولوية في معالجة هذه المشاريع برلمانياً عن طريق مراجعته لمشاريع القوانين وتفحصها بدقة في لجان متخصصة في الجوانب القانونية والفنية والمالية والسياسية، وعلى الأغلب تقدم اللجان مقترحات، أو بدائل، وتعديلات، وإضافات، وأحياناً تكون الملاحظات "لا اعتراضات"، ونادراً لا يصدر أي رأي، وآراء البوندسرات في هذه المرحلة لا تلزم الحكومة الاتحادية أو البرلمان الاتحادي، لكنها تشكل إشارة مهمة لوجهات نظر البوندسرات تؤخذ بنظر الاعتبار في المراحل التالية، فلا يمكن تجاهلها بالمرّة، وتقدم الحكومة رداً كتابياً عليها، ويقدم مشروع القانون ورأي البوندسرات ورد الحكومة إلى البرلمان الاتحادي (Reuter, 2020, p. 38).

وتُعد اللجان قلب النشاط البرلماني للبوندسرات، فكل مشروع قانون سواء أكان مقدماً من الحكومة الاتحادية، أم من البوندستاغ، يُناقش أولاً في اللجان، ويحق لأعضاء الحكومة الاتحادية وموظفي الوزارات الاتحادية، وبطلب من البوندسرات، حضور اجتماعات اللجان للمشاركة فيها وإبداء الرأي والاستماع إليهم كما هو الحال في الجلسات العامة (Reuter, 2020, p. 26).

الفرع الثاني: دور المجلس الاتحادي (البوندسرات) في مناقشة المقترحات والتصويت عليها

يشارك مجلس الولايات (البوندسرات) مع السلطات الفيدرالية الأخرى والوحدات المكونة للاتحاد في هيئة قانونية منسقة بين الاتحاد والمقاطعات، تسعى إلى تقريب المصالح المتعارضة وتحقيق التوازن التشريعي بين مستويات النظام الاتحادي، وتُمارس هذه المهمة عبر المؤتمرات والاجتماعات التي يشارك فيها ممثلو السلطة التنفيذية، لغرض إحالة مشروعات القوانين إلى الجهات المختصة بالتشريع (البرلمانات) لإقرارها، وهو ما أسهم في تمتع التشريعات الألمانية بدرجة عالية من الوضوح، والدقة، والاتساق (بانيمري، 2022، الصفحات 156-158).

ونظراً لأن مشاريع القوانين الحكومية جميعها تُحال أولاً إلى المجلس الاتحادي لإبداء الرأي فيها، فيمكن للمجلس الأخير مراجعتها بدقة قبل مناقشتها في البوندستاغ، حتى في ظل تعدد مهام الدولة وتشعب احتياجاتها، وللمجلس الاتحادي عند الاقتضاء منع تمرير بعضها، ومع ذلك، يتم التوصل في الغالب إلى حلول وسط عبر المفاوضات وتوجيه وظيفته التصحيحية المميزة كونه مشاركاً رئيساً في التشريع الفيدرالي، وذا أهمية تشريعية وسياسية، وهذا يمنحه موقعاً قوياً تجاه البوندستاغ في النظام الدستوري (Reuter, 2020, pp. 61-65).

ويعتمد مجلس الولايات في عملية التشريع على المتطلبات الأساسية للقوانين الجديدة، عن طريق اندماجها بطريقة متناسقة وخالية من التناقض مع التشريع القائم، وفضلاً عن أنه يمكن في الغالب تصحيح

القوانين المتناقضة بمساعدة مهارات التفسير القضائي من قبل المحاكم، إلا أن التزام هذا الحل رسمياً يسبب تكاليف كبيرة نتيجة اللجوء إلى المحامين والمحاكم، كما أن القوانين المتناقضة تهدد وترزع الثقة والاحترام للقانون من قبل متلقيه وتنعكس سلباً على المراكز القانونية (Ortlieb, 2006, p. 35).

ويُشرك مجلس الولايات مع الوزارات المختصة في حكومات الولايات في مناقشة مشروعات القوانين الصادرة عن الحكومة الاتحادية داخل مجلس الولايات، وبناءً على ذلك تتحمل حكومات الولايات مسؤولية ضمان جوانب جودة التشريعات وتناسقها في مشروعات قوانين الحكومة الاتحادية، ويُراعى هذا الأمر كذلك داخل وزارات الولايات عبر استخدام أدوات ووسائل إعداد التشريعات الجيدة، وتوفير الكوادر المتخصصة في هذا المجال، فضلاً عن الدعم السياسي المنظم على المستوى التنظيمي داخل الوزارة (Ortlieb, 2006, p. 48).

ولا يمكن تحقيق ضمان الجودة وتناسق التشريعات إلا بالتعاون بين جميع المشاركين في العملية التشريعية، ففي إطار القواعد الإجرائية الدستورية، تتمتع كل من الهيئات الدستورية الثلاث المشاركة في إعداد القوانين الفيدرالية (الحكومة الاتحادية، والبوندسرات، والبوندستاغ) بحرية أساسية في تحديد مشاركتها في عملية التشريع، وهذا يعني أن تحديد متطلبات جودة التشريع وتناسق القوانين لا يمكن أن يتم إلا عن طريق التعاون المشترك بين هذه الهيئات الدستورية الثلاث، التي يجب أن تتفق معاً على المتطلبات التي ينبغي أن تفي بها القوانين الجديدة (Ortlieb, 2006, p. 27).

ولأن مشاريع القوانين المقدمة إلى مجلس النواب (البوندستاغ) في الأغلب يكون مصدرها الحكومة الاتحادية، وتبلغ نسبة ثلاثة أرباع من تلك المشاريع مقدمة من قبل أعضاء مجلسي البوندستاغ والبوندسرات، لذا تحرص الحكومة بشدة على أن تكون مشاريع القوانين المقترحة بالصورة التي تنسجم مع موافقة البوندسرات، ولضمان هذا التوافق تلجأ الحكومة الاتحادية إلى استشارة المؤتمرات الرسمية الدائمة التي تجمع وزراء الولايات، لغرض استشارتهم والوقوف على التسويات القانونية والسياسية ما بين الحكومة الفيدرالية والمقاطعات؛ لضمان الاتفاق بشأن القوانين الاتحادية المقترحة (بليشكة، 1973، صفحة 128).

وفضلاً عن تفوق المجلس الأدنى على حساب المجلس الاتحادي، وفقاً للقواعد الدستورية المنظمة للمجلسين، إلا أن الدستور نص في حالات أخرى على ضرورة موافقة المجلس الاتحادي على مشروعات قوانين لا تُمرر بأي أغلبية خاصة من قبل مجلس النواب، مثل قوانين الضرائب، والقوانين الخاصة بتسوية الأعباء المالية بين الاتحاد والولايات، والقوانين التي تُحدث تغييرات في حدود الولايات (القانون الأساسي الألماني، 1949، المواد 3/105، 3/106، 108).

وأقر القانون الأساسي الألماني لمجلس الولايات (البوندسرات) حق الاعتراض المطلق على القوانين المالية، خاصة تلك التي تخص الولايات الأعضاء في الدولة الاتحادية، فلا يمكن سن أي قوانين مالية، وعلى

وجه الخصوص تلك التي تؤمن واردات مالية للولايات، دون موافقة المجلس الاتحادي (الشاوي، 2005، صفحة 76).

الفرع الثالث: دور المجلس الاتحادي (مجلس البوندسرات) في نفاذ القوانين الاتحادية

للمجلس الاتحادي (البوندسرات) دور في تنفيذ القوانين على المستوى الإقليمي، سنبحثه في النقاط

البحثية الآتية:

أولاً: دور مجلس البوندسرات الألماني في تشكيل السلطة التنفيذية وهيئاتها

للولايات الألمانية دور في تشكيل السلطة التنفيذية، إذ نص الدستور الاتحادي على انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة مؤتمر يضم أعضاء المجلس التشريعي الأدنى (مجلس النواب الاتحادي) وعدداً مماثلاً لأعضائه تنتخبهم المجالس التشريعية للولايات بطريقة الانتخاب النسبي، وقد يكون انتخاب الرئيس غير مباشر، فتقتصر وظيفة الناخبين على اختيار مندوبين عنهم يقومون باختيار رئيس الاتحاد، ومن ثم يقوم الرئيس باختيار معاونيه وكبار موظفي الاتحاد ويشاطره في ذلك مجلس الولايات، وتختص السلطات التنفيذية بعد تشكيلها بتنفيذ قوانين الاتحاد وقراراته في جميع أنحاء الدول الاتحادية (ليله، بدون سنة طبع، صفحة 140).

وأخذت ألمانيا الاتحادية بموجب دساتيرها السابقة، دستور سنة 1871، ودستور فيمار سنة 1919، طريقة الإدارة غير المباشرة في تنفيذ قوانينها الاتحادية، فيعهد إلى الولايات نفسها مهمة تنفيذ القوانين والقرارات والتعليمات الاتحادية، ويقتصر دور الحكومة الاتحادية على مراقبة الولايات، واستمر الوضع وفقاً لدستورها لسنة 1949 في طريقة الإدارة غير المباشرة، إلا أنها قائمة على أساس التعاون، إذ بين القانون الأساسي الألماني أن المقاطعات تقوم بتنفيذ القوانين الفيدرالية باعتبار عملية التنفيذ شؤوناً خاصة بها، ما لم يتضمن القانون الأساسي الألماني غير ذلك (المفرجي، نعمة، والجدة، 1990، صفحة 118).

وفي حال امتناع أحد البلدان عن تنفيذ الالتزامات الفيدرالية المفروضة بالدستور أو أي قانون فيدرالي آخر، يمكن للحكومة الفيدرالية اتخاذ الإجراءات الضرورية لإلزامه، شرط موافقة المجلس الفيدرالي (البوندسرات)، كما يمكن للحكومة الاتحاد وضع تحت أمرتها السلطات الأمنية لأي بلد لم يقوم أو لم يستطع مواجهة الخطر الذي يهدد نظامه الدستوري الديمقراطي، شريطة أن تنتهي هذه الإجراءات بزوال الخطر أو عند طلب المجلس الفيدرالي، بما يضمن انسجام النظام الدستوري للبلدان مع الحقوق الأساسية للمواطنين (ليله، بدون سنة طبع، صفحة 141).

وبما أن تنفيذ القوانين من قبل الولايات يُعد شؤوناً خاصة بها، فإن الولايات هي التي تنظم إنشاء الهيئات والدوائر الإدارية وإجراءاتها التنفيذية، ما لم تنص القوانين الاتحادية على خلاف ذلك، عندها يمكن للولايات إصدار لوائح مغايرة، ولا يجوز تنفيذ القوانين الصادرة من الولاية إلا بعد ستة أشهر من إعلانها، ويمكن تمديد هذه الفترة بموافقة البوندسرات، وفي حالات استثنائية وخاصة، وبعد موافقة البوندسرات، يمكن

للحكومة الاتحادية تنظيم إجراءات إدارية تحول دون إمكانية صدور تشريع مستقل من قبل الولايات (الشاوي، 2013، صفحة 155).

وهناك خاصية ينفرد بها النظام الألماني، وهي أن لأعضاء البوندسرات صفة تشريعية، وتنفيذية، فمن ناحية يشاركون في التشريعات الاتحادية بوصفهم أعضاء في المجلس الاتحادي، ومن ناحية أخرى هم أعضاء في السلطات التنفيذية للولايات ومسؤولون عن تنفيذ القوانين الاتحادية، لذلك فهم عندما يبحثون المقترحات التشريعية الاتحادية، يعنون بالناحية التطبيقية من القانون عناية أكثر مما لو كانوا مجرد أعضاء في السلطة التشريعية الاتحادية (القانون الأساسي الألماني، 1949، المادة 84، الفقرتان 1-2).

ويمارس مجلس الولايات دوراً تنفيذياً مهماً، إذ يحل محل رئيس الجمهورية في ممارسته لمهام عمله في حال عجز الأخير عن القيام بها مؤقتاً، أو دائماً، ويشغل مجلس الولايات هذا المنصب التنفيذي لحين انتخاب رئيس للجمهورية، لعدم نص الدستور على منصب نائب الرئيس (جاسم، 2014، صفحة 80).

ويشترط موافقة البوندسرات على إرسال الحكومة الاتحادية مندوبين للولايات للإشراف على تنفيذ القوانين الاتحادية النافذة، وإذا لمست الحكومة الفيدرالية تباطؤاً في تنفيذ قوانينها في الولايات، يتم أولاً منح فرصة للتشاور مع السلطة العليا في الولاية المعنية من قبل الحكومة الاتحادية، وإذا لم يتوصلا إلى تفاهم، تتخذ الحكومة الاتحادية قراراً بعد موافقة البوندسرات باعتبار أن الولاية خرقت القوانين، ويجوز لمجلس الولايات (البوندسرات)، وبناءً على طلب إحدى الولايات، أن يقرر وجوب الامتناع عن اتخاذ، أو إلغاء أي إجراء تم توجيهه إلى الدوائر العليا في الولايات (القانون الأساسي الألماني، 1949، المادة 84، الفقرات 3-4-5).

ثانياً: دور مجلس البوندسرات الألماني في تشكيل السلطة القضائية الاتحادية وهيئاتها

تُعد السلطة القضائية إحدى السلطات الدستورية الرئيسة في الدولة الحديثة التي تأخذ بالنظام الديمقراطي، وتتميز هذه السلطة بطبيعة خاصة وتخضع لأصول مختلفة، وأهم ما تتميز به هو صفة الاستقلال الذي يعتبر المعيار الأساسي والتجسيد الفعلي لدولة القانون، وجميع الدساتير تكرس هذا الاستقلال في نصوص صريحة، إلا أن هذا الاستقلال ليس مطلقاً، وإنما قد يتعرض لتأثير، أو ضغط يتمثل في مهمة السلطة التشريعية لتنظيم القضاء وسن القوانين التي من شأنها إحداث تغيير في طبيعة الحقوق، أو إنشاء محاكم خاصة للنظر في مسائل معينة، وتختلف الدول بحسب النظام في تنظيم شؤون السلطة القضائية من قبل السلطة التشريعية (عبد الحميد، 2010، الصفحات 53-54).

ويتمثل الهيكل القضائي الاتحادي في جمهورية ألمانيا الاتحادية بثلاثة أصناف، وكل صنف منها تختص سلطة معينة بتعيين أعضائه، وفي قمة الهرم تأتي المحكمة الدستورية الفيدرالية، والتي تتألف من (24) عضواً،

وانتخابهم يكون مناصفة بين مجلس النواب والمجلس الاتحادي (البوندسرات) (الشكري، 2009، صفحة 241).

وتختص هذه المحكمة بالرقابة على دستورية القوانين، كما تختص بالفصل في الخلافات التي تثار بصدد حقوق وواجبات الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات، خاصة فيما يتعلق بتنفيذ الولايات للقوانين الاتحادية، ومدى إشراف حكومات الاتحاد على هذا التنفيذ (ليله، بدون سنة طبع، صفحة 143).

أما المستوى الثاني من التنظيم القضائي فهي المحكمة الاتحادية العليا، ويعين أعضاؤها باتفاق مشترك بين وزير العدل الاتحادي ولجنة تتكون من وزراء العدل في الولايات ومن عدد مساوٍ لهم ينتخبهم مجلس النواب، وتأتي المحكمة الاتحادية العادية (الإدارية-المالية-العمالية- محاكم التأمين والأمن الاجتماعي) في أسفل الهرم القضائي في ألمانيا، ويختص بتعيين قضاة هذه المحاكم الوزراء المختصون في الاتحاد والولايات، فمثلاً يشترك وزراء المالية في الاتحاد والولايات بتعيين قضاة المحاكم المالية، ويعين وزراء الشؤون الاجتماعية في الاتحاد والولايات قضاة محاكم العمل، وهكذا كل ضمن اختصاصه (الشكري، 2009، صفحة 242).

وفضلاً عن التكوين الفيدرالي لألمانيا الاتحادية، إلا أنها لا تملك نظامين متوازنين للمحاكم، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، وإنما يوجد نظام خاص بالمحاكم الفيدرالية وآخر بالولايات، أي أن النظام القضائي الألماني متكامل وموحد، بحيث تكون المحاكم في الولايات في مستوى أدنى من مستوى المحاكم الفيدرالية التي تكون دائماً في قمة الهرم، ولا توجد أية مظاهر حقيقية للازدواجية حتى من ناحية الشكل والمظهر الخارجي، بل إن جميع المحاكم في إطار تركيبة هرمية موحدة، وجميع المحاكم في الولايات الألمانية في موقع الخضوع والتبعية للمحاكم الفيدرالية (زيباري، 2013، الصفحات 227-228).

ولضمان استقلالية القضاء ولكي تؤدي السلطة القضائية المهام الموكلة إليها بما يخدم مصالح الاتحاد، فقد جاء الدستور بإجراءات لمنع أي تأثير من جانب السلطات الأخرى في المركز، أو الولايات، وهذه الإجراءات هي: منح حكومات الولايات دوراً في أمر تعيين القضاة العاملين في السلطة القضائية، والتمثيل النسبي للوحدات الأعضاء في الاتحاد عند تشكيل الهيئات القضائية الاتحادية العليا (جاسم، 2014، صفحة 163).

يُستخلص من هذا الفرع البحثي: يسهم المجلس الاتحادي الألماني (البوندسرات) بشكل فعال في العملية التشريعية الفيدرالية عبر ثلاث مراحل رئيسية: اقتراح مشروعات القوانين، مناقشتها والتصويت عليها، ومن ثم الإشراف على تنفيذها. ففي مرحلة الاقتراح، يحق للمجلس الاتحادي تقديم مشروعات القوانين عبر الحكومة الاتحادية، كما تتلقى مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة رأي البوندسرات لإبداء الملاحظات وإجراء التعديلات القانونية اللازمة. أما في مرحلة المناقشة، فيتم مناقشة المشروعات عبر اللجان المتخصصة للمجلس الاتحادي بما يكفل صدور قوانين عالية الجودة ومتسقة مع متطلبات المرحلة، ولضمان ذلك إشراك حكومات

الولايات والوزارات المختصة في مناقشة المشروعات. أما في مرحلة الإقرار، فإن موافقة البوندسرات شرط أساسي لتمرير بعض التشريعات الهامة، وخاصة القوانين المالية وقوانين الضرائب، مما يكفل حماية مصالح الولايات. وفي مرحلة التنفيذ، تشرف الولايات على تطبيق القوانين الاتحادية على أراضيها، ويكون للبوندسرات دور رقابي يضمن الالتزام بالقوانين، بما يعكس استقلالية الولايات ويعزز التناسق التشريعي بين المركز والأقاليم ضمن الدولة الفيدرالية الألمانية.

المطلب الثالث

أثر غياب مجلس الاتحاد على الاختصاص التشريعي في العراق

إن القانون، سواء كان مقترحاً، أم مشروعاً، يمثل فكرة تدخل إلى النظام القانوني عبر عملية منظمة تتخذ خطوات محددة تبدأ بمرحلة تهيئة الأفكار وتحديد الغايات، ثم مرحلة الصياغة التي تحول هذه الأفكار إلى نصوص مكتوبة، كما تتضمن العملية التشريعية سيراً محدداً لمناقشة مسودة القانون وإعدادها للنقاش، تمهيداً للتصويت عليها وإصدارها، وأخيراً، تُنشر القوانين في الجريدة الرسمية لتصبح نافذة وملزمة، مما يضمن وضوحها وشفافيتها أمام الجهات والأفراد جميعهم المعنيين (يعكوب، 2022، صفحة 133). ولم يكن لمجلس الاتحاد أي دور في جميع هذه المراحل، على الرغم من كونه المجلس الثاني للسلطة التشريعية الاتحادية، وسيجري البحث في أثر غيابه على العملية التشريعية وفق النقاط الآتية:

الفرع الأول: أثر غياب مجلس الاتحاد على اقتراح القوانين وتشريعها

في العراق، انفرد المشرع الدستوري عن القاعدة العامة للدول الاتحادية التي تأخذ بنظام المجلسين، والتي تقضي بلزوم تمتع جناحي السلطة التشريعية بالاختصاصات التشريعية على قدم المساواة ولكافة مراحل العملية التشريعية، سواء بالاقترح أو المناقشة والتصويت على إقرارها، ومن ثم تعديلها وإلغاءها، وتم تغيب دور مجلس الاتحاد في جميع مراحل العملية التشريعية لعدم تفعيله (عبد دهش، 2018، صفحة 242). ومن أهم أسباب الإشكاليات في سن التشريعات في العراق هو عدم تكامل منظومته التشريعية، إضافة إلى غياب آلية دستورية لسد الفراغ التشريعي وحل الإشكاليات بين الحكومة الاتحادية والوحدات المكونة لها في ظل غياب مجلس الاتحاد، مما أدى إلى تشريع العديد من القوانين المتعارضة والمتشابكة، وفي بعض الأحيان التي لا تتلاءم مع مبادئ دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005، نتيجة تعقيد وتشابك التشريعات على المستويين الاتحادي والإقليمي، في غياب ضمانات وحدة وتناسق التشريع التي توفرها الدول الفيدرالية، ومن أهم تلك الضمانات ثنائية السلطة التشريعية (بانيمراني، 2022، صفحة 157).

ومن أمثلة تعارض التشريعات العراقية صدور قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006، فنصت المادة (10) منه على مسائل تخصيص الأراضي والعائدة ملكيتها للدولة إلى المستثمر العراقي أو الأجنبي لأغراض السكن، بينما كان حكم هذه المادة منظماً مسبقاً في قانون نافذ وهو قانون بيع وإيجار أموال الدولة

رقم (32) لسنة 1986، أدى هذا التعارض إلى تعطيل أحكام قانون الاستثمار لأكثر من ثلاث سنوات، وحرّم العراق من تدفقات مالية وطنية وأجنبية كانت ستسهم في حل أزمة السكن، مما أضعف فعالية القانون، واستدعى تدخلاً تشريعياً لتعديله لأول مرة بموجب القانون رقم (2) لسنة 2010 (نعمة، 2015، صفحة 47).

كما شرعت قوانين فيها من التناقض والتعارض ما يحول دون تنفيذها بيسر، مثل قانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008 الذي تعرض للتعديل مرتين، بسبب رداءة الصياغة التشريعية من جهة، ولتعارض بعض أحكامه مع أحكام القوانين الاتحادية من جهة أخرى (نعمة، 2015، صفحة 79).

وفيما يتعلق بعدم وحدة تعديلات القوانين بين التشريع الاتحادي والتشريع الإقليمي، على سبيل المثال لا الحصر، تم تعديل قانون الأحوال الشخصية رقم 188 لسنة 1959 بموجب القانون رقم 15 لسنة 2008، وقد أدت هذه التعديلات إلى تشديد شروط وإجراءات تعدد الزواج في إقليم كردستان، مما صعب على الراغبين في تعدد الزوجات من مواطني الإقليم ممارسة هذا الحق داخل الإقليم، ودفع بالكثير منهم للجوء إلى محاكم الأحوال الشخصية في المحافظات العراقية الواقعة خارج نطاق ولاية قانون الأحوال الشخصية في الإقليم (بانيمراني، 2022، صفحة 158).

كما أن عدم التوازن التشريعي بين الحكومة الاتحادية والإقليم واختلاله نتج عنه إصدار العديد من التشريعات في مجالات مختلفة من قبل الإقليم، مقابل عدم وجود قوانين نظيرة تنظم نفس الاختصاص في الحكومة الفيدرالية، مثل قانون النفط والغاز رقم 22 لسنة 2007 الخاص باستخراج النفط وبيعه وفق تفسير الإقليم لنص المادة (112) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005، ويعود هذا التنازع وعدم وحدة القوانين إلى غياب منظومة تشريعية متكاملة على المستوى الاتحادي (بانيمراني، 2022، صفحة 161).

لذلك يرى بعض المختصين في المجال الدستوري أن سبب عدم توازن التشريعات يعود إلى غياب منظومة تشريعية متكاملة في النظام الدستوري العراقي، مما يُعد السبب الرئيس للعديد من تناقضات القوانين وتنازع الصلاحيات بين الحكومة الفيدرالية وحكومة الإقليم (البرزنجي، 2014، صفحة 170).

ومن الضروري وجود مجلس ثانٍ يتألف من أعضاء مؤهلين لموازنة مصالح الأكثرية في البرلمان، بحيث يكون لهم القدرة على المعارضة ومواجهة الأخطاء والعوامل التي قد تضعف العملية التشريعية، وكبح سيطرة الأكثرية عند الحاجة، فالخبرة العملية أثبتت أن الهيئات الكبيرة تكون أقل كفاءة في إدارة أعمال التشريع، إذ تتطلب عملية صنع القوانين جهداً ذهنياً مركزاً ودقة في اتخاذ القرار، وهذا وحده كافٍ للإقناع بأن القوانين لا يمكن صياغتها بصورة سليمة إلا من قبل لجنة صغيرة، تتمتع بحقوق متساوية مع أعضاء الأكثرية، وهو ما يبرز الحاجة إلى مجلس الاتحاد الذي لم يتم تفعيله بعد في التجربة السياسية العراقية (الزيبيدي ومهدي، 2014، صفحة 85).

إن المجلس التشريعي الثاني يضمن عملاً تشريعياً هادفاً وغير متسرع من الناحية الشكلية والموضوعية عبر وسيلة التعمق بالمناقشة لمختلف القوانين وتجنب الخطأ والتسرع في التشريعات فيما إذا استهدفت مصالح حزبية، أو خاصة، وبالشكل الذي يجعلها تستجيب لحاجات ومتطلبات المجتمع بشكل أكثر دقة وفعالية عبر المراجعة الثنائية، بما يضمن للقوانين قدراً من الدقة والثبات والاستقرار، ومن ثم الارتقاء بمستوى العملية التشريعية واستقرار مؤسسات الدولة وديمومتها، وتجنب الأزمات الناتجة عن الفراغ الدستوري عن طريق تفعيل العمل البرلماني بدقة وفعالية أكثر في ممارسة مهام التشريع والرقابة على أعمال الحكومة مما لو تم العمل من قبل مجلس البرلمان منفرداً (الأعور، 2019، صفحة 62).

ويرى الفقيه دوفرجيه أن المنطق العلمي والقانوني لإصدار التشريعات يقوم على المناقشة المستفيضة على جميع المستويات وفي مختلف الاتجاهات السياسية والشعبية، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا من عرض المشروعات على مجلسين لمراجعتها وتحصيلها وتنقيتها من جميع العيوب (دوفرجيه، 2014، صفحة 121). كما يقترح الباحث: إضافة فقرة للمادة 60/ثالثاً: "مقترحات القوانين التي تتعلق مباشرة بحقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، تُقدم حصراً من عشرة أعضاء في مجلس الاتحاد أو من إحدى لجانه المختصة".

الفرع الثاني: أثر غياب مجلس الاتحاد على التوازن التشريعي

إن وجود النص الدستوري في العراق الذي ينص على تشكيل مجلس الاتحاد يقتضي الالتزام به والعمل الجاد على تنفيذه، وتشير التجارب الدستورية والتاريخية في أغلب الدول الاتحادية إلى أهمية وجود مجلسين للسلطة التشريعية لزيادة كفاءة البرلمان وتحقيق التوازن بين جناحي السلطة التشريعية، ومن أبرز المسوغات لذلك تعزيز ثقة المحافظات والأقاليم وتبديد مخاوفها بوجود هذا المجلس الاتحادي (مهدي، 2025). إذ إن وجود مجلسين تشريعيين يُسهم في دعم التوازن بين سلطات الدولة وتعزيز النظام الديمقراطي في الدولة الفيدرالية، عبر الحد من حدة الصراع وكبح جماح السلطة التشريعية، ومنع استبدادها، أو انفرادها بصنع القرار، وإتاحة فرصة حقيقية للأقاليم والمحافظات، ولا سيما الصغيرة منها، للتعبير عن مصالحها وأفكارها بصورة فاعلة في القضايا المصيرية، والمسائل الاقتصادية، والموضوعات ذات الأهمية العامة، الأمر الذي يجعل من وجود المجلس الثاني ضرورة بنوية في الأنظمة الفيدرالية (الزبيدي ومهدي، 2014، صفحة 86).

أشارت الدورات التشريعية السابقة لمجلس النواب العراقي إلى ملاحظات عدة، أبرزها ضعف إكمال المنظومة التشريعية للدولة ونقص التشريعات المهمة، وغياب رؤية تشريعية متكاملة أدى إلى إصدار قوانين ركيكة الصياغة ومتعددة التعديلات رغم قصر عمرها التشريعي، مع تقديم المصالح الحزبية والفئوية على المصلحة العامة، كما أسهمت ضعف الثقافة القانونية للأعضاء وغياب سياسة تشريعية واضحة قائمة على أسس قانونية وفلسفية، في التأثير سلباً على فعالية الاختصاص التشريعي للبرلمان (بحر العلوم، 2022، الصفحات 137-138).

ويرى الدكتور علي يوسف الشكري أن مجلس الاتحاد في العراق يُعد حاجة ملحة لإعادة التوازن إلى المجلس النيابي، ولا سيما إذا قُدر لتشكيله أن يكون أكثر توازناً من المجلس الأول، أو أن يقوم على معايير الكفاءة والخبرة، بدلاً من الاعتبارات الدينية أو المذهبية أو القومية (الشكري، 2008، صفحة 93). لذا تميل أغلب الدول الفيدرالية المعاصرة إلى المساواة بين المجلسين في ممارسة السلطة التشريعية، إذ يشترط موافقتهما المشتركة على القوانين قبل إصدارها، ويعكس هذا ما يُعرف بالازدواج البرلماني القائم على الشراكة والتكامل بين المجلسين (ايداي، 2019، صفحة 208).

وقد ينشأ الانحراف التشريعي عندما يمنح الدستور المشرع سلطة تقديرية، ما يتيح له اختيار حلول مختلفة، ويجب أن يستهدف المشرع من هذه السلطة المصلحة العامة فقط، فإذا انحرف نحو مصلحة فردية أو حزبية، يكون قد انحرف عن غايته التشريعية (عبد الكريم، 2025).

ولوحظ أن مجلس النواب العراقي يمر بسرعة ودون تأخير القوانين المتعلقة بمزايا وحقوق أعضائه، في حين تشهد التشريعات الأكثر ارتباطاً بحياة المواطنين وحقوقهم جلسات مطولة ونقاشات مستمرة داخل المجلس. وقد أدى ذلك إلى فقدان المجلس هيئته وثقة الجمهور (نعمة، 2015، صفحة 80)، لا سيما بعد صدور قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (86) بتاريخ 2013/10/23، الذي قضى بعدم دستورية المواد (3 و4) من قانون مجلس النواب رقم (50) لسنة 2007 المتعلقة بالرواتب التقاعدية لرئيس وأعضاء المجلس. يسهم نظام الازدواج التشريعي في الارتقاء بمستوى التشريع، فيمنع الخطأ والتسرع والانحراف، الذي غالباً ما يحدث لدواعي حزبية، أو مصلحة خاصة، أو عاطفة عارمة من دون اعتبار للمصلحة العامة (الدبس، 2010، صفحة 269).

ويقترح الباحث: تعديل نص المادة (60) من الدستور العراقي النافذ بإضافة عبارة "يمارس مجلس النواب بالاشتراك مع مجلس الاتحاد الاختصاصات التالية"، لإشراك مجلس الاتحاد في الاختصاص التشريعي والرقابي والتنفيذي الوارد في الفقرات أولاً. خامساً وبالتساوي بين المجلسين.

الفرع الثالث: أثر غياب مجلس الاتحاد على تنفيذ القوانين على المستوى الإقليمي

تتولى السلطة التنفيذية تنفيذ القوانين الاتحادية في جميع الولايات أو الأقاليم، وإصدار القرارات الإدارية النافذة على وحدات الدولة الفيدرالية كافة بما يعكس وحدة الدولة، ولتحقيق ذلك، تتبع السلطة التنفيذية أسلوبين رئيسيين: الإدارة المباشرة، إذ تنفذ الحكومة الاتحادية القوانين عبر مؤسسات مستقلة عن حكومات الولايات كما في الولايات المتحدة الأمريكية، والإدارة غير المباشرة، إذ تعهد الولايات نفسها بتنفيذ القوانين تحت مراقبة الحكومة الاتحادية كما في ألمانيا منذ دستور 1919، كما تتبع بعض الدول، مثل النمسا (1920) والعراق (2005)، نظام الإدارة المختلطة الذي يجمع بين الأسلوبين (حسين، بدون سنة طبع، الصفحات 55-57).

ومن مبدأ التوازن في الدولة الفيدرالية مشاركة الأقاليم في تكوين السلطتين التنفيذية والقضائية، لذا سنبحث في هذا الموضوع عن طريق النقاط الآتية:

أولاً: غياب دور مجلس الاتحاد في تشكيل وتنظيم السلطة التنفيذية وهيئاتها

أغفل المشرع الدستوري العراقي المشاركة الفيدرالية للأقاليم في اختيار أي من الجهاز التنفيذي الاتحادي سواء في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 أو دستور جمهورية العراق 2005، لذلك فإن تنفيذ ما يصدر من المؤسسات الاتحادية يكون عن طريق الأقاليم نفسها، وتحديداً إقليم كردستان باعتباره الإقليم الوحيد في النظام الفيدرالي العراقي، ومنح المجلس الوطني الكردستاني صلاحية تعديل تنفيذ أي من القوانين الاتحادية داخل الإقليم عند خروجها عن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية (فاضل، 2025، صفحة 521).

وفي دستور جمهورية العراق 2005 لم يحدد المشرع الدستوري نطاً معيناً لتنفيذ القوانين الاتحادية، وإنما نظم مسائل تدار بصورة مشتركة بين حكومة الاتحاد والأقاليم، وما عداها فإن تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية متروك للأقاليم، كما منح سلطة الإقليم الحق في تعديل تطبيق القانون الاتحادي الواحد عند التعارض في مسألة لا تدخل ضمن الاختصاص الحصري لحكومة الاتحاد (دستور العراق، 2005، المادة 121/ثانياً). ولم ينظم الدستور كيفية إشراف الحكومة الفيدرالية وراقبتها على سير تنفيذ القوانين في الأقاليم، وإنما اكتفى بمنح الأقاليم تلك السلطة، الأمر الذي يعني وجود غموض في التنظيم القانوني لتنفيذ القوانين الفيدرالية في العراق. وأوجد الدستور العراقي دوائر مشتركة (فيدرالية-إقليمية) لإدارة مرافق معينة مثل النفط والغاز والثروات، تدار بالتعاون بين المركز والإقليم، أما إدارة المرافق الأخرى التي تسير وفقاً للقوانين الفيدرالية المتعلقة بتنظيم المسائل المشتركة، فتكون عبر وسيلة الإدارة الإقليمية (عمر، 2018، صفحة 284).

وهكذا لم يجعل المشرع الدستوري أي دور لمجلس الاتحاد في تشكيل الوزارة الاتحادية بالرغم من اعتماد النظام البرلماني، وفي الوقت نفسه تمارس الأقاليم دوراً أساسياً في تنفيذ القوانين الاتحادية من دون أن يتناول الدستور سبلاً معينة لإشراف الاتحاد على حسن التنفيذ، مما يجعل من القوانين والقرارات الاتحادية صعبة التطبيق من الناحية الواقعية وبشكل يضعف من حالة الاتحاد، وعلى الرغم من أن هناك أجهزة تنفيذية اتحادية ضمت تمثيل الأقاليم بنصوص دستورية صريحة، مثل الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والتي نظمت بموجب قانون رقم (26) لسنة 2016، والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية نظمتها القانون (55) لعام 2017، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات والمنظمة بموجب قانون رقم (31) لسنة 2019 والتي ضمت ممثلين عن الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم (فاضل، 2025، الصفحات 520-521).

إلا أن غياب دور الأقاليم وتمثيلها في الأجهزة التنفيذية الاتحادية والتي نص عليها الدستور انعكس على دور تلك الأقاليم في تشريع وتنفيذ كثير من القوانين، على الرغم من أن تلك الهيئات مركزية يتعدى نطاقها العاصمة والمحافظات غير المنتظمة في إقليم كما في قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم (53) لسنة 2008، وقانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011، وقانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم (31) لسنة 2011، وقانون مؤسسة الشهداء رقم (3) لسنة 2006، وقانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (4) لعام 2009، وقوانين دواوين الأوقاف وكذلك الإبقاء على قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004، وقانون المفوضية العراقية للاتصالات والإعلام رقم (65) لسنة 2004 (فاضل، 2025، صفحة 521).

ويقترح الباحث: تعديل النصوص الدستورية أدناه، لضمان مشاركة مجلس الاتحاد في تشكيل السلطة التنفيذية:

1. المادة (70) أولاً - مقترحة: "يُنتخب رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضاء كل من مجلس النواب ومجلس الاتحاد".

2. المادة (71 - مقترحة): "يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية أمام مجلس النواب ومجلس الاتحاد مجتمعين، بالصيغة المنصوص عليها في المادة (50) من الدستور قبل مباشرته مهامه".

3. المادة (73/ثانياً - مقترحة): "المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب ومجلس الاتحاد، وتُعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها".

4. المادة (75/رابعاً - مقترحة): "في حال خلو منصب رئيس الجمهورية، يحل محله رئيس مجلس الاتحاد عند عدم وجود نائب له، على أن يتم انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ خلو المنصب، وفقاً لأحكام هذا الدستور".

5. المادة (76/رابعاً - مقترحة): "يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ومجلس الاتحاد مجتمعين، ويُعد حائزاً لثقة المجلسين عند موافقة الوزراء فرادى والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة لأعضاء كل من المجلسين".

6. المادة (80/خامساً): "التوصية إلى مجلس النواب ومجلس الاتحاد، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية".

ثانياً: غياب دور مجلس الاتحاد في تشكيل وتنظيم السلطة القضائية وهيئاتها

يُعد استقلال القضاء عن السلطة التشريعية وفق مبدأ الفصل بين السلطات من الثوابت في العصر الحديث، فلا سلطان على القاضي إلا القانون وضميره عند تطبيقه. ومع ذلك، لا يعني هذا الاستقلال تحرراً مطلقاً أو انفصالياً تاماً عن باقي السلطات، إذ قد يؤدي إلى استبداد القضاء، أو ما يعرف بـ "حكومة القضاة".

فالاستقلال هو وسيلة لتحقيق سيادة القانون وحماية الحقوق والحريات، ويعني عدم خضوع القضاء إلا للقانون، مع بقاء علاقته بالسلطة التشريعية التي تمارس دوراً مهماً في تنظيم القضاء (شعلان، 2019، صفحة 64). إن السلطة التشريعية هي السلطة صاحبة الاختصاص بموجب الدستور في تنظيم شؤون القضاء، والقوانين كاختصاص أصيل يصدر عن السلطة التشريعية، وفي مقابل هذا الاختصاص الممنوح للسلطة التشريعية، يفرض الدستور عليها التزامات دستورية مهمة، فلا يجوز المساس باستقلال القضاء وإصدار قوانين تخالف الدستور سواء كان ضمناً أو صراحة، واحترام القضاء بوصفه سلطة دستورية لا يستمد شرعيته من القانون المشرع بل من الدستور، يضاف على السلطة التشريعية اختيار أفضل البدائل ضمن سلطتها التقديرية والوقت الملائم لإصدار القوانين المنظمة لسلطة القضاء، ما لم توجد ضوابط دستورية تحد وقت وطريقة صدور القوانين (شبر، 2017، صفحة 99).

وينظم الدستور السلطة القضائية بصورة إجمالية تاركاً التفاصيل للمشرع العادي، وإن تدخل السلطة التشريعية يكون إيجابياً عندما يخولها الدستور، أما إذا كان تدخلها غير مستند إلى مواد الدستور فيُعد تدخلاً سلبياً ويمس استقلال القضاء، وتحتلف القيود التي يضعها الدستور على السلطة التشريعية بين الضيق والسعة تبعاً لطبيعة الموضوع محل التنظيم، وأحياناً يصل التقييد إلى درجة تنعدم فيها حرية البرلمان إزاء تنظيم الموضوع (حسين، 2025، صفحة 144).

وتتكون السلطة القضائية الاتحادية في العراق من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الإشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقاً للقانون، وأكد الدستور العراقي أنه يتولى مجلس القضاء الأعلى إدارة شؤون الهيئات القضائية، وينظم بقانون تشكيله واختصاصاته، وقواعد سير إجراءات عمله (دستور العراق، 2005، المادتان 88-89).

وبالرجوع إلى دستور جمهورية العراق لسنة 2005 نجد أن نص المادة 61/ثانياً حدد اختصاص مجلس النواب العراقي في الموافقة على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي بالأغلبية المطلقة وبناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى (دستور العراق، 2005، المادة 61). ومنح الدستور مجلس النواب العراقي سن قانون بأغلبية ثلثي أعضائه لتنظيم القضاء الدستوري المتمثل بالمحكمة الاتحادية العليا، وتحديد عملها وعدد الأعضاء وطريقة اختيارهم (دستور العراق، 2005، المادة 92).

من المفترض أن تسهم الوحدات الفيدرالية مساهمة فعالة في تنظيم هذه المحكمة واختيار أعضائها والموافقة على تعيينهم عن طريق مجلس الاتحاد المغيب، أسوة بمجلس الشيوخ الأمريكي ومجلس البوندسرات الألماني، إذ إن أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب لا توفر مشاركة حقيقية لإقليم كردستان في مسألة تنظيم القضاء الدستوري، لأن مجلس الأقاليم يحقق مبدأ الاتحاد ويرسخ ركائز الدولة الفيدرالية والضمانة الحقيقية

لوجود الأقاليم واستقلالها، واستمرار الدولة الاتحادية وتدعيم قوتها، وهذا لا يتحقق إلا عن طريق المشاركة في تنظيم السلطات الاتحادية بما فيها السلطة القضائية الاتحادية (حسين، بدون سنة طبع، صفحة 263).

ووفقاً لمواد الدستور، إن السلطة التشريعية في العراق تُنظم السلطة القضائية وتحدد تشكيل المحاكم وأنواعها ودرجاتها وخصائصها، بإصدار قوانين خاصة تتضمن تكوين المحاكم وأنواعها ودرجاتها واختصاصاتها، وشروط تعيين القاضي وعمله وحقوقه وواجباته، كذلك ندبه ونقله واستقالته، وإحالة على التقاعد، والتنظيم القانوني يشمل القضاء الدستوري والقضاء العادي، وبعد إصدار هذه القوانين يمارس القضاء اختصاصه وفقاً لها (حسين، 2025، صفحة 147).

ويقترح الباحث: تعديل النصوص الواردة بتشكيل السلطة القضائية بشكل يمنح مجلس الاتحاد المشاركة في هذا الاختصاص، والنصوص المقترحة بالصيغة الآتية:

- تعديل نص المادة 61/خامساً: "الموافقة على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء كل من المجلسين، بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى".

- تعديل نص المادة (92/ثانياً - مقترحة): "تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون، يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء كل من مجلس النواب ومجلس الاتحاد".

إن تنفيذ القوانين الفيدرالية ضمن الوحدات المكونة له يظهر تبايناً جوهرياً بين النموذجين الألماني والعراقي من حيث التنظيم الدستوري، ففي ألمانيا تناول القانون الأساسي لسنة 1949 هذا الموضوع بدقة ووضوح، إذ نظم الآليات والإجراءات الإدارية اللازمة لتنفيذ القوانين الفيدرالية، وبين اختصاصات الجهات التنفيذية في المواد (83) و(84/ الفقرات 1-5) والمادة (86)، كما منح الدستور المحكمة الدستورية الاتحادية صلاحية إصدار التعليمات الملزمة للولايات بشأن تنفيذ القوانين الاتحادية، مع تحويل مجلس البوندسرات سلطة رقابية وإصدار توجيهات خاصة في حال إخلال أي ولاية بواجبها في التنفيذ، ويظهر هذا الإطار التنظيمي مدى الانسجام المؤسسي بين المستويين الاتحادي والولائي في إدارة التشريع وتنفيذه (بانيمراني، 2022، الصفحات 186-188).

أما في العراق، فقد أفرزت التحولات التي شهدتها إقليم كردستان في مراحل زمنية مختلفة (1991، 2003-2005) واقعاً دستورياً وإدارياً خاصاً أثر بوضوح على وحدة النظام التشريعي والتنفيذي في الدولة، إذ أدى ذلك إلى تعدد وتشعب القوانين والقرارات داخل الإقليم، بل وتناقض بعضها أحياناً مع التشريعات الاتحادية، ويعود ذلك إلى اعتماد الإقليم على التراث التشريعي العراقي مع إدخال تعديلات تتلاءم مع خصوصيته السياسية والإدارية، وهو ما خلق غموضاً في آلية تنفيذ القوانين الاتحادية، وعلى الرغم من أن

تكييف بعض القوانين الاتحادية داخل الإقليم ساهم في معالجة عدد من الثغرات القانونية، إلا أن ذلك لا يعوض غياب مجلس الاتحاد الذي يمثل حلقة مفقودة في البنية الدستورية العراقية، فوجود هذا المجلس في الدول الفيدرالية الأخرى يشكل ضماناً دستورية لمشاركة الوحدات المكونة في العملية التشريعية والتنفيذية (بانيمراي، 2022، الصفحات 186-188).

يُستخلص من الدراسة البحثية: أن المجالس التشريعية العليا في الأنظمة الفيدرالية المقارنة أسهمت بدور جوهري في ترسيخ مشاركة الوحدات المكونة للنظام الفيدرالي في الاختصاصات التشريعية الاتحادية، إذ مُنحت هذه المجالس اختصاصات موازية، بل أحياناً أوسع، من اختصاصات المجالس التشريعية الدنيا، ذلك أن غياب الإسهام الفعلي للوحدات الفيدرالية في ممارسة السلطات الاتحادية، ولا سيما في المجالين التشريعي والتنفيذي، لا ينتقص من حقوقها فحسب، بل يهدد أيضاً وحدة النظام الفيدرالي ذاته.

الخاتمة

بينت الدراسة أن غياب مجلس الاتحاد في النظام الدستوري العراقي أسهم في تكريس مركزية القرار التشريعي، وإضعاف الضمانات الدستورية للنظام الفيدرالي، مما انعكس سلباً على جودة التشريعات وتنفيذها على المستوى المحلي، وفي ضوء ما تقدم، توصل البحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، يمكن إجمالها على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

1. إن الأساس الذي تقوم عليه الأنظمة الفيدرالية هو مبدأ المشاركة الفعلية للوحدات المكونة لها في السلطات الاتحادية، بما يحقق التوازن بين استقلال تلك الوحدات من جهة، ووحدة النظام الاتحادي من جهة أخرى، ولتحقيق هذه الغاية، يُعتمد في الأخذ بنظام الازدواج البرلماني عبر تشكيل مجلس ثان يمثل مصالح وحقوق الوحدات الاتحادية في السلطة التشريعية الاتحادية.
2. إن عدم تفعيل مجلس الاتحاد، بوصفه الممثل الدستوري للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، حال دون مشاركتها الفاعلة في الاختصاص التشريعي للبرلمان الاتحادي، إذ أفضى إلى انفراد مجلس النواب بالتشريع، وترتب عليه تراجع في مستوى التشريعات الاتحادية، سواء من حيث جودتها أم من حيث درجة انسجامها مع التشريعات الإقليمية، فضلاً عن امتداد هذا الأثر إلى مرحلة تنفيذ القوانين على المستويين الاتحادي والإقليمي، نتيجة تشريعها بمعزل عن رؤى واحتياجات وتطلعات الوحدات المكونة للدولة الاتحادية.
3. يُعدّ الحل الأمثل لتفعيل دور مجلس الاتحاد وتحقيق استقرار النظام الاتحادي على المستويين التشريعي والرقابي هو إجراء تعديل دستوري للنصوص المنظمة لاختصاصات السلطة التشريعية في كلا المجلسين، مجلس النواب، ومجلس الاتحاد، بما يضمن تنظيم أحكامهما بشكل ينسجم مع المشاركة الفعلية للوحدات المكونة للنظام الاتحادي في إدارة شؤون الدولة على كافة المستويات، ومنح مجلس الاتحاد مركزاً دستورياً فاعلاً موازياً لمكانة نظيره في الأنظمة الفيدرالية الراسخة.

ثانياً: التوصيات

1. تعديل دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 وإلغاء نصوص المادتين (65-137) من الدستور وتضمينها أحكام تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية بمجلسيها (مجلس النواب ومجلس الاتحاد) وتنظيم اختصاصاتهما في صياغة دستورية شاملة تنسجم ومبادئ النظام الفيدرالي وأسس قيامه، ومنح مجلس الاتحاد اختصاصات تشريعية ورقابية فعالة ومشاركة مع مجلس النواب والاستفادة من التجارب الفيدرالية الراسخة للدول المقارنة مع الأخذ بنظر الاعتبار طبيعة النظام الفيدرالي العراقي.
2. توصي الدراسة بتفعيل دور مجلس الاتحاد في الاختصاص التشريعي، عن طريق ضمان مشاركته الفاعلة في اقتراح القوانين ومناقشتها وإقرارها، وذلك عبر التعديلات المقترحة الآتية:
 - النص المقترح لتعديل المادة 60/ثانياً: "مقترحات القوانين تُقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو عشرة من أعضاء مجلس الاتحاد، أو من إحدى لجانها المختصة".
 - النص المقترح للمادة (61): إضافة عبارة "يمارس مجلس النواب بالاشتراك مع مجلس الاتحاد الاختصاصات التالية"، بما يترتب عليه إشراك مجلس الاتحاد في الاختصاصات التشريعية والرقابية والتنفيذية الواردة في الفقرات (أولاً - خامساً)، وبالتساوي بين المجلسين.
3. توصي الدراسة بتعديل النصوص الدستورية الآتية، بما يضمن مشاركة مجلس الاتحاد في تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية:
 - النص المقترح للمادة (70 أولاً): "يُنتخب رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضاء كل من مجلس النواب ومجلس الاتحاد".
 - النص المقترح للمادة (71): "يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية أمام مجلس النواب ومجلس الاتحاد مجتمعين، بالصيغة المنصوص عليها في المادة (50) من الدستور قبل مباشرته مهامه".
 - النص المقترح للمادة (73/ثانياً): "المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب ومجلس الاتحاد، وتُعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها".
 - النص المقترح للمادة (75/رابعاً): "في حال خلو منصب رئيس الجمهورية، يحل محله رئيس مجلس الاتحاد عند عدم وجود نائب له، على أن يتم انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ خلو المنصب، وفقاً لأحكام هذا الدستور".
 - النص المقترح للمادة (76/رابعاً): "يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ومجلس الاتحاد مجتمعين، ويُعد حائزاً لثقة المجلسين عند موافقة الوزراء فرادى والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة لأعضاء كل من المجلسين".

- النص المقترح للمادة (80/خامساً): "التوصية إلى مجلس النواب ومجلس الاتحاد، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية".
4. توصي الدراسة بتعديل النصوص الدستورية المنظمة لتشكيل السلطة القضائية الاتحادية، بما يكفل إشراك مجلس الاتحاد في هذا الاختصاص، وذلك عن طريق النصوص المقترحة بالصيغة الآتية:
- النص المقترح للمادة 61/خامساً: "الموافقة على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء كل من المجلسين، بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى".
- تعديل نص المادة (92/ثانياً): "تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون، يحدد عددهم، وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء كل من مجلس النواب ومجلس الاتحاد".
5. تشكيل مجلس الاتحاد من عدد متساوٍ من الأعضاء، بحيث تمثل كل محافظة بعضوين، بما في ذلك محافظات إقليم كردستان، يتم اختيارهم بالانتخاب المباشر، وتكون مدة الدورة الانتخابية للمجلس خمس سنوات تقويمية تبدأ من تاريخ انعقاد أول جلسة له وتنتهي بانتهاء السنة الرابعة، مع سن نظام داخلي ينظم سير العمل فيه وآليات ممارسته لاختصاصاته.
6. تعديل نص المادة (49/أولاً) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005، باعتماد نسبة تمثيل مقعد واحد في مجلس النواب لكل مائة وخمسين ألف نسمة بدلاً من مائة ألف نسمة، بما يؤدي إلى ترشيح عدد أعضاء المجلس والحد من النفقات العامة، وتخصيص الوفرة المالية المتحققة لدعم إنشاء وتفعيل مجلس الاتحاد، وبما ينسجم مع متطلبات الواقع الاقتصادي.

المصادر والمراجع

1. الأعر، هشام صباح. (2019). مجلس الشيوخ ومسألة تطبيقه في لبنان. منشورات زين الحقوقية.
2. ايدابي، عبد القادر. (2019). دور نظام الغرفتين في تطوير العمل التشريعي. مجلة الاجتهاد، 8(1)، 208.
3. بانيمراني، بدرخان حسن. (2022). العملية التشريعية في الدولة الفدرالية (دراسة تحليلية مقارنة) (ط1). منشورات زين الحقوقية.
4. بحر العلوم، إبراهيم. (2022). أزمة التعديلات الدستورية بين الرؤية السياسية والأكاديمية. العلمين للنشر.
5. بليشكة، ألر. (1973). حكومة ألمانيا المعاصرة (ترجمة محمد حقي). مؤسسة فرنكلين للطباعة والنشر.
6. البرزنجي، سرهنك حميد. (2014). التحديات الناجمة عن عدم وجود تشريعات موحدة. مجلة القانون السياسية، 15، 170.
7. جاسم، سمير محمود. (2014). دور السلطة التشريعية في النظام السياسي الألماني (رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية).
8. جريخ، محسن جميل. (2009). المحكمة الاتحادية العليا في العراق (دراسة مقارنة). دار السياب.
9. الجنابي، كاظم علي، والعكيلي، علي مجيد. (2016). العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل النظام السياسي الأمريكي. مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 13، 28.

10. حسين، أمل علي. (2025). العلاقة بين القضاء الدستوري والسلطة التشريعية.
11. حسين، لقمان عمر. (بدون سنة طبع). [عنوان غير مذكور]. (ص 55-57، 263).
12. الدبس، عصام. (2010). النظم السياسية. دار الثقافة.
13. دوفرجيه، مورييس. (2014). المؤسسات السياسية والقانون الدستوري: الأنظمة السياسية الكبرى (ترجمة جورج سعد، ط2). معهد الإنماء العربي.
14. الشاوي، منذر. (2005). مفاهيم أساسية في الدولة (ط1). بيت الحكمة.
15. الشاوي، منذر. (2013). فلسفة الدولة (ط2). الذاكرة للنشر والتوزيع.
16. شبر، رافع خضر صالح. (2017). السلطة القضائية في النظام الفدرالي.
17. الشكري، علي يوسف. (2008). دراسات حول الدستور العراقي. مؤسسة آفاق.
18. الشكري، علي يوسف. (2009). رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي (ط1). إيتراك.
19. الشكري، علي يوسف. (دون سنة طبع). الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة. مؤسسة دار الصادق الثقافية.
20. شعلان، محمد أمين. (2019). إشكالية العلاقة بين السلطتين التشريعية والقضائية (رسالة ماجستير).
21. الطبطبائي، عادل. (2000). الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية (ط1). لجنة التأليف والتعريف والنشر.
22. عبد الحميد، خليل حميد. (2010). القانون الدستوري. المكتبة القانونية.
23. عبد دهش، غانم. (2018). تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية. دار السنهاوري.
24. عبد الكريم، فارس حامد. (2025). عيب الانحراف بالسلطة التشريعية. مركز الشرق العربي. https://www.asharqalarabi.org.uk/markaz/m_abhath-03-05.htm
25. عياش، سهى زكي. (2019). شكل الدولة بموجب الدساتير الفيدرالية (دراسة مقارنة). دار السنهاوري.
26. عمر، شورش حسن. (2018). خصائص النظام الفدرالي. المركز العربي.
27. فاضل، محمد عزت. (2025). الأسس الدستورية للتوفيق بين الوحودية والنزعة المحلية.
28. ليله، محمد كامل. (بدون سنة طبع). النظم السياسية -- الدولة والحكومة. دار الفكر العربي.
29. المفرجي، إحسان حميد، نعمة، كطران زغير، والجدة، رعد ناجي. (1990). النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق. المكتبة القانونية.
30. مهدي، علي. (2025). قانون المجلس الاتحادي استحقاق دستوري ومطلب التوازن التشريعي. شبكة النبا المعلوماتية. <https://annabaa.org/arabic/rights/36345>
31. نعمة، أحمد عبيس. (2015). التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق. منشورات زين.
32. يعكوب، محمد قاسم. (2022). الدور الاجتهادي للمحكمة الاتحادية العليا بشأن اقتراحات القوانين. دار الرواق.
33. الزبيدي، ليث عبد الحسن، ومهدي، كاظم علي. (2014). مجلس الاتحاد والتوازن التشريعي في العراق. مجلة قضايا سياسية، 37، 85-86.
34. زبياري، عبد الرحمن سليمان. (2013). السلطة القضائية في النظام الفدرالي (دراسة مقارنة). منشورات زين الحقوقية.
35. Abernathy, C. E. (2015). Legislative Correspondence Management Practices: Congressional Offices and the Treatment of Constituent Opinion (PhD diss., Vanderbilt University).
36. Dewhirst, R. E., & Rausch, J. D., Jr. (2007). Encyclopedia of the United States Congress. Facts on File.
37. Heitshusen, V. (2013, March 18). The Legislative Process on the Senate Floor: An Introduction (CRS Report No. 96-548). Congressional Research Service.
38. Mahmood, T. (2015). A Comparative Analysis of the Functioning of the Senate in USA and Pakistan. South Asian Studies, 30(2), 270.
39. Ortlieb, F. (2006). Qualitätskriterien für die Bundesgesetzgebung und für Bundesgesetze. Friedrich-Ebert-Stiftung.
40. Reuter, K. (2020). Bundesrat und Bundesstaat: Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland (15th ed.). Bundesrat, Presse und Kommunikation.

41. Tucker, T. N. (2019, March). Fixing the Senate. Roosevelt Institute.
42. Uslander, E. M. (1999, July 16). Is the Senate More Civil than the House? Conference paper, United States Capitol, Washington, DC.
43. Volden, C., & Wiseman, A. E. (2018). Legislative Effectiveness in the United States Senate. Journal of Politics.
44. Wilhelm, B., Garvey, T., & Davis, C. M. (2021, March 31). Congressional Oversight Manual (RL30240). U.S. Government Printing Office.
45. دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
46. الدستور الأمريكي لسنة 1787 المعدل.
47. القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة 1949 المعدل.