

تركيبة السلطة المختصة بالتشريع في النظامين العراقي والالمانى

(دراسة مقارنة)

الاستاذ الدكتور سرهناك حميد البرزنجي
كلية القانون-جامعة صلاح الدين/ اربيل
sarhanghamed@gmail.com
بدرخان حسن احمد

الملخص

معلومات البحث

تتعرض خصوصية السلطة التشريعية للدول الفدرالية في تركيبها على مستوى الحكومة الفدرالية والوحدات المكونة للفدرالية، مما تؤدي بصورة عامة الى تقسيم هذه السلطة على مستويين مختلفين، فعلى مستوى الاتحاد يتبع نظام ثنائية السلطة التشريعية، فالمجلس الادنى يمثل مصالح الدولة الفدرالية باكملها، فيما يمثل المجلس الاعلى مصالح الوحدات المكونة للفدرالية. أما على مستوى الوحدات المكونة للفدرالية فالسلطة التشريعية تنتخب وفق ما جاء بالداستير الفدرالية و كذلك دساتير الوحدات المكونة، فتتكون هذه السلطة من مجلس واحد في الغالب، نادراً ما يكونها مجلسين، حيث تكون هناك اكثر من سلطة تشريعية في عموم البلد.

عليه فإن السلطة التشريعية في الدولة الفدرالية تتصف بالغموض و التنوع بسبب توزيع الاختصاصات الدستورية بين الحكومة الفدرالية والوحدات المكونة لها، مما تتعكس بشكل مباشر على العملية التشريعية و طبيعة إجراءات هذه العملية و الضمانات التي توفرها تلك الاجراءات للوحدات المكونة للنظام الفدرالي، بشكل تضمن الوحدة والتنوع التشريعي في اطار الدولة الفدرالية.

تاريخ البحث:

الاستلام: ٢٠١٩/٩/٥

القبول: ٢٠١٩/١٠/١٣

النشر: خريف ٢٠١٩

Doi :

10.25212/lfu.qzj.4.4.22

الكلمات المفتاحية:

Legislature
Federalism
Authority
Constitutions

مقدمة

أولاً: التعريف بموضوع الدراسة:

ان السلطات العامة في الانظمة الفدرالية لها خصائصها النوعية مقارنة بالسلطات العامة للدولة البسيطة من حيث التكوين والصلاحيات والاختصاصات بين السلطات العامة وعلى وجه الخصوص السلطة التشريعية، بيد أن ما يلاحظ ثمة اختلافات وتشابهات في بنيان أو بالاحرى في تركيبة السلطة التشريعية في هذا النمط من الدول، ويعود هذا الى طريقة تكوين السلطة التشريعية على المستويين الاتحادي والوحدات المكونة، فعلى نطاق الحكومة الفدرالية تتكون السلطة التشريعية من مجلسين، مجلس يمثل الدولة الفدرالية وآخر يمثل الاقاليم أو الوحدات المكونة للفدرالية. وفي كثير من الاحيان تكون السلطة التشريعية في الوحدات المكونة للفدرالية على غرار السلطة التشريعية في الحكومة المركزية تتكون من مجلس واحد ونادراً ماتتكون من مجلسين.

إن السلطة التشريعية تتحلّى بدور أساسي وحاسم في العملية التشريعية حيث يتجه الى انشاء قواعد قانونية ثابتة وهي السلطة الوحيدة التي تلعب دوراً رئيساً في هذه العملية، فالسلطة التشريعية في الدولة الفدرالية من حيث تكوينها تتسم باختصاصات وصلاحيات دستورية واسعة ومعقدة مقارنة بنظيرتها في الدولة البسيطة، علاوة على العمل بمبدأ الاستقلال الذاتي في النظام الفدرالي فيما يتعلق بالسلطة التشريعية مع ذلك فان لمبدأ المشاركة مكانه كتطبيق في النظام الفدرالي في حالة وجود (المجلس الاعلى) ضماناً لمشاركة الاقاليم الفدرالية ومراعاةً لمصالحها.

عليه فإن العملية التشريعية في الدول ذات النظام الفدرالي عملية معقدة ومتشعبة مقارنة بنظيراتها من الدول البسيطة وعلى الخصوص اذا كانت الدولة الفدرالية متعددة القوميات والاديان والاطياف في تكوينها، فهذا يستوجب مراعاة وملائمة مشروعات القوانين للوحدات المكونة للفدرالية من جهة والحكومة الفدرالية من جهة أخرى. ويجب مراعاة التعددية السياسية والدينية والقومية في القوانين التي تشرعها الحكومة الفدرالية مما يؤدي ذلك الى سريان العملية بشكل أدق و أوسع لملائمة القانون المزمع اصداره على مستوى الدولة الفدرالية.

ثانياً: أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة في تسليطها الضوء على تركيبة السلطة التشريعية الاتحادية وبخاصة في المانيا والتي نجدها مثالية وواقعية الى درجة كبيرة بغية الاستفادة منها في حال اعادة هيكالية السلطة

التشريعية الاتحادية في العراق والتي نجدها عاجزة وناقصة في القيام بأعباءها التشريعية في دولة فدرالية متعددة المكونات والمصالح.

ثالثاً: إشكالية الدراسة

تكمن اشكالية هذه الدراسة في ان هيكلية أو بالاحرى تركيبة السلطة التشريعية الاتحادية تؤثر على سير العملية التشريعية، فيما اذ كانت تتكون من مجلس واحد او مجلسين وستعكس بالتالي على طبيعة الاجراءات المتخذة والضمانات التي توفرها هذه الاجراءات للوحدات المكونة للنظام الفدرالي بصورة تضمن الوحدة والتنوع التشريعي في اطار الدولة الفدرالية الواحدة.

رابعاً: نطاق الدراسة

ان نطاق هذه الدراسة يدور حول النصوص الدستورية وبخاصة دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والقانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 والقوانين النافذة والانظمة الداخلية للبرلمان وقرارات المحاكم، ذات الصلة بالسلطة التشريعية على مستوى الفدرالية والوحدات المكونة لها، في النظامين العراقي والالمانى.

خامساً: منهجية الدراسة

ننتهج في دراستنا هذه المنهج التحليلي المقارن للنصوص الدستورية والقانونية في النظامين العراقي والالمانى.

سادساً: هيكلية الدراسة

أرتأينا ان نتناول موضوع الدراسة في ثلاثة مباحث، نخصص المبحث الاول للتنظيم الدستوري للسلطة المختصة بالتشريع، أما المبحث الثاني نتناول فيه السلطة المختصة بالتشريع على المستوى الاتحادي، وفي المبحث الثالث والاخير نلقي الضوء على السلطة المختصة بالتشريع على مستوى الوحدات المكونة للدولة الفدرالية.

المبحث الاول

التنظيم الدستوري للسلطة المختصة بالتشريع

من المعروف أن معظم أو بالاحرى مجمل الدساتير المقارنة المعاصرة تعير اهتماماً بالغاً للتنظيم الدستوري للسلطة المختصة بتشريع القوانين وبنسب متفاوتة حسب النظام السياسي الشائع في ذلك بلاد،

مع هذا فإن العملية التشريعية ليست حكراً على المجالس النيابية، فالسلطة التنفيذية لها دورها الفعال في صيرورة واكتمال العملية عن طريق اقتراح مشاريع القوانين وتصديقها واصدارها ويعتبر هذا دوراً حاسماً وذي نتيجة للعملية التشريعية.

مع ذلك فان في الدولة الفدرالية وفي نطاق الدستور الاتحادي ودااتير الوحدات المكونة للفدرالية نجد أكثر من سلطة تشريعية واحدة حددت تركيباتها وأختصاصاتها بموجب الدستور، فاذا كانت على مستوى الاتحاد يكون التنظيم حسب الدستور الاتحادي أما اذا كانت على مستوى الوحدات المكونة، حينذاك يكون التنظيم حسب دستور هذه الوحدة دون المساس بالنصوص الدستورية الاتحادية ومخالفتها، وهذا يجعل من التنظيمات الدستورية في الدول الفدرالية معقدة وذات أبعاد ومكانة مهمة وتتغير هذه الصفات من مجتمع الى آخر.

وهذه السلطة هي أهم السلطات، التي تقوم أساساً بعمل القوانين اي بوضع القواعد العامة الملزمة للأفراد، والفيلسوف (روسو) يرى أن السلطة التشريعية هي الوحيدة، وأنها مناط السيادة، وبالتالي يجب أن يتولاها الشعب مباشرة (أي الديمقراطية المباشرة)، في حين ذهب منتسكيو الى أنها احدى السلطات الثلاث، ويجب على الشعب تركها لمن هم اقدر منه على أدائها و أقرب الى تفهمها والتخصص فيها وهم النواب (أي الديمقراطية النيابية)، وقد ذهب البعض مذهباً وسطاً فجعل التشريع حقاً للشعب وللنواب في آن واحد (وهي الديمقراطية شبه المباشرة)، وعليه فالسلطة التشريعية في مختلف صور الديمقراطية قوامها الشعب أو البرلمان أو هما معاً.

لذا فإن الغاية الاساسية من إقامة المجالس النيابية هي تشريع القوانين والرقابة على اعمال وتصرفات الحكومة، عليه فان وظيفة التشريع تدخل في صميم أعمال السلطة التشريعية. وكما تقول القاعدة إن مهمة التشريع تدخل اصلاً في أختصاص السلطة التشريعية.

لذلك يقصد بالسلطة التشريعية، هي تلك الجهة التي تملك حق اصدار القواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الجماعة في نطاق الدولة. وهذه السلطة هي احدى سلطات الدولة الثلاث، الى جانبها توجد السلطة التنفيذية المنفذة للقانون، والسلطة القضائية التي تطبق القانون على ما تحدث من منازعات، وهذه السلطات الثلاث التي تتكون منها منظومة المؤسسة الدستورية في الدولة الديمقراطية. لذلك ان هذه السلطة في النظام الفدرالي من أهم السلطات، التي تُؤسس عليها الدولة الفدرالية، والتي تتولى مهمة تشريع القوانين في جميع أنحاء الدولة الاتحادية على وفق ما هو منصوص عليه الدستور الاتحادي.

حيث تتحدد وتتشكل سمات الدولة الفدرالية في وجود المؤسسات العامة فيها التي تشمل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، أية منهم تمارس العملية التشريعية وغيرها من الوظائف تكون عبر بوابة البرلمان الذي يكون معبراً عن ارادة الشعب بشكل مباشر أو شبه مباشر أو غير مباشر على مستوى الدولة الفدرالية.

هنا، ولأهمية السلطة التشريعية من بين السلطات العامة في النظام الفدرالي، أرتأينا في اطار بحثنا هذا تسليط الضوء على التنظيم الدستوري لهذه السلطة في جمهوريتي المانيا والعراق، لمعرفة مدى أهمية هذين النظامين الفدراليين بالسلطة التشريعية من حيث تركيبتهما، حيث نخصص المطلب الاول لجمهورية المانيا، أما المطلب الثاني فيخصص لجمهورية العراق، على النحو الآتي:

المطلب الاول

التنظيم الدستوري للسلطة المختصة بالتشريع في جمهورية المانيا الفدرالية

فيما يتعلق بالتنظيم الدستوري للسلطة المختصة بالتشريع في القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية فانه يعيره اهتماماً بالغاً حيث يخصص له ثلاثة فصول، فالفصل الثالث من هذا القانون خصص لكيفية تكوين مجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ) الذي جاء ذكره في المواد (38-48) التي تتمحور حول القواعد الانتخابية ولجان المجلس ونظام الجلسات والتصويت و أمور أخرى ذات صلة بالنظام البرلماني، بينما خصص الفصل الرابع منه ومن خلال مواد الدستور المرقمة (50 - 61) للحديث عن تكوين مجلس الاتحاد (البوندسرات) وعدد الاعضاء فيه ونسبة الاصوات وانتخاب رئيس المجلس والشروط الواجب توافرها فيه والصلاحيات المناطة للحديث عنها بذلك المجلس، فيما تم تفريد الفصل السابع منه للتشريعات الاتحادية والاجراءات التشريعية وتحديد الصلاحيات بين الاتحاد والولايات والاختصاصات التشريعية لكل منهما (حصرية كانت أم مشتركة بينهما) وتوزيع الصلاحيات بينهما وتمير مشاريع القوانين حتى مرحلة دخولها حيز التنفيذ. وأخيراً جاء في الفقرة (3) من المادة (20) من الفصل الثاني للقانون الاساسي الالمانى وجوب التزام السلطة التشريعية للحكومة الاتحادية بالنظام الدستوري بشكل صريح ودون غموض.

وإذا أتيينا على ذكر التنظيم الدستوري للسلطة المختصة بالتشريع على مستوى الوحدات المكونة للفدرالية الالمانية وناخذ مقاطعة بافاريا على سبيل المثال نجد بأن دستور تلك المقاطعة حدد المواد (70-76) لهذا الغرض حيث تُبلور هذه المواد الصلاحيات التشريعية لبرلمان بافاريا واجراءات تمرير مشاريع القوانين والتي نتناول تركيبه في الصفحات اللاحقة من الدراسة.

بقراءتنا للنصوص الدستورية ذات العلاقة بتركيبية السلطة التشريعية في دولة فدرالية كالمانيا على مستوى الحكومة الالمانية وكذلك مقاطعة بافاريا، يتضح لنا مدى الاهتمام الذي أُعير لهذه السلطة بخصوص تركيبيتها و توزيع السلطات بين مجلسي السلطة التشريعية للحكومة الفدرالية وكذلك السلطة التشريعية للوحدات المكونة للفدرالية، بحيث وردت في القانون الاساسي لجمهورية المانيا الفدرالية لسنة ١٩٤٩ نصوص خاصة بكيفية نشوء وتركيبية شطري البرلمان الفدرالي، هذا ما أعطى دورا و مقاما دستوريا للمجلسين، خصوصا مجلس الاتحاد الذي يكون لقراراته دور حاسم و فعال في العملية التشريعية، وبالاخص في حفظ مصالح الوحدات المكونة للفدرالية، وفي الاطار ذاته تمت الاشارة الى التنظيم الدستوري للسلطة التشريعية للوحدات المكونة بموجب دساتير خاصة بها، ومن هذه الوحدات مقاطعة بافاريا، يتضح مما ورد بالنصوص الدستورية تنظيم دستوري جيد و متين لهذه السلطة في نظام فدرالي و تحت خيمة دستور الحكومة الفدرالية.

المطلب الثاني

التنظيم الدستوري للسلطة المختصة بالتشريع في جمهورية العراق الفدرالية

أما بالنسبة للتنظيم الدستوري للسلطة المختصة بالتشريع في العراق وعلى مستوى الاتحاد فقد خصص الدستور النافذ لسنة 2005 في الباب الثالث منه والمندرج تحت (السلطات الاتحادية) وفي الفصل الاول من هذا الباب المواد (48-65) للحديث عن تكوين السلطة التشريعية بمجلسيه (مجلس النواب و مجلس الاتحاد)، فالمواد (48-64) عُيّن للحديث عن عدد أعضاء مجلس النواب ومدة الدورة الانتخابية والنظام الداخلي للمجلس وسير جلساته ونسبة الاصوات اللازمة لعقد الجلسات و تمرير القرارات ومشاريع القوانين وتحديد اختصاصات البرلمان والحقوق والامتيازات وكيفية حل ذلك المجلس، وأخيرا حُصت المادة (65) منه للتعريف عن مجلس الاتحاد وشروط العضوية فيه واختصاصاته وهو مرهون بقانون يُسن من قبل مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه.

بغية التكلم عن تركيبية السلطة التشريعية في اقليم كوردستان-العراق، من الضروري الرجوع الى القانون رقم (1) لسنة 1992 والذي يعتبر القانون المؤسس للسلطة التشريعية في الاقليم، والذي تم وضعه و اقراره عن طريق لجنة خاصة شكلت لهذا الغرض من (15) خمسة عشرة عضواً من القضاة وأصحاب الامام بالقانون وممثلين عن الجبهة الكوردستانية في اجتماعاتها في أواخر سنة 1991 و بداية سنة 1992. وينص القانون على أن السلطة التشريعية تسمى بـ(المجلس الوطني) ويتكون من

(100) عضواً آنذاك، وهذا القانون معمول به لحد كتابة هذه الدراسة ويشكل أساساً للانتخابات البرلمانية الاقليم كوردستان-العراق.

واذا أردنا المقارنة بين جمهورية المانيا الاتحادية والعراق في حقل التنظيم الدستوري للسلطات التشريعية تتضح لنا أوجه التشابه والتقارب بين النظامين السياسيين لهاتين الدولتين من حيث تشكيل السلطات التشريعية على المستوى الاتحادي، حيث تتكون من مجلسين، وتحديد الصلاحيات الحصرية والمشاركة بين الاتحاد والوحدات و توزيع الاختصاصات بينهما، الا ان القانون الاساسي الالمانى يولي اهتماماً أكثر ويتسم بالدقة والوضوح في تحديد الاختصاصات الحصرية والمشاركة ويتيح لكلا المجلسين صلاحيات دستورية واسعة بالاختصاص المجلس الاتحادي الذي يمثل الوحدات الفدرالية، بحيث تنص مواده على قواعد تكوين المجلس الاتحادي وآلية تعيين رئيس المجلس واعضائه ومدة العضوية فيه وعدد الاعضاء الممثلين للوحدات حسب النسب السكانية لكل وحدة وكيفية اصدار الاوامر والقرارات واجراءات سير العملية التشريعية فيه. أما دستور جمهورية العراق لسنة 2005 فلم يغطي كيفية تنظيم مجلس الاتحاد بشكل واضح حيث ترك هذا الامر لمجلس النواب، وهذا يشكل ثغرة دستورية وتقليل للمكانة التي يحظى بها هذا المجلس، وفيما يتعلق بهذا الموضوع سننتظر اليه في المبحث الثاني بالتفصيل.

ويقوم النظام النيابي على اساس أن الشعب لايمارس فيه السلطة بنفسه مباشرة، وانما يمارسها بواسطة نواب ينتخبهم ليستقلوا بممارسة السلطة نيابة عنه، فيقتصر دور الشعب على انتخاب نواب يتولون السلطة باسمه لمدة معينة.

بناءً على ذلك يلاحظ أن في الدولة الفدرالية توجد سلطتان، الأولى سلطة الحكومة الفدرالية وسلطة حكومات الوحدات المكونة للدولة الفدرالية، وتكون تركيبة السلطات العامة داخل الوحدات المكونة للدولة الاتحادية بنفس تركيبة السلطات التي اعتمدت على مستوى الاتحاد، بمعنى ان إحدى السمات في الدولة الفدرالية هي ثنائية السلطة السياسية، والتي تنتج عن توزيع الاختصاصات ما بين الحكومة الاتحادية والوحدات المكونة للدولة الفدرالية، وتمارس السلطة السياسية من قبل سلطتي الاتحادية والمكونات الفدرالية اذ تختص كل منهما بجزء من السلطة السياسية حسب الاختصاصات الدستورية المفوضة لها ووفقاً للطريقة التي يتبناها الدستور الفدرالي لتوزيع الاختصاصات. ومن احدى السلطات السياسية التي تلعب دوراً كبيراً في تبني النظام النيابي الفدرالي هي السلطة التشريعية للحكومة الاتحادية والوحدات المكونة للدولة الفدرالية.

وكما أشرنا سالفاً بأن إحدى خصائص الدولة الفدرالية هي إزدواجية السلطة التشريعية (Bicameral) والناجمة بالاساس عن توزيع الاختصاصات الدستورية بين الحكومة الفدرالية وحكومات الاقاليم الفدرالية، وعادة يتم تنظيم هذه السلطة بموجب النصوص الدستورية التي تحدد إختصاصات السلطة التشريعية في الدولة الفدرالية والموزعة بين السلطة التشريعية للحكومة الاتحادية والسلطة التشريعية لمكونات الدولة الفدرالية، وضرورة توضيح كيفية تشكيل السلطات التشريعية في الدولة الفدرالية سنتناول في المبحث الثاني السلطة التشريعية على مستوى الحكومة الفدرالية في حين نخصص المبحث الثالث للسلطة التشريعية على مستوى الوحدات المكونة للدولة الفدرالية.

المبحث الثاني

السلطة المختصة بالتشريع على المستوى الاتحادي

يتميز النظام الفدرالي بازواج السلطات العامة، والسبب كامن في وجود مستويين من الحكم قائمين على الدستور، الأول للدولة ككل وهو (الحكومة الفدرالية او الحكومة المركزية) التي تختص بتحقيق الاهداف العامة والوطنية للدولة الفدرالية، والآخر للوحدات المكونة لها (حكومات الاقاليم) التي تختص بتحقيق الاهداف المحلية داخل الاقاليم، وكل حكومة في المستويين لها استقلالية ذاتية وحقيقية، ولكل منها علاقة انتخابية مباشرة مع مواطنيها، وتعد الحكومات في كل مستوى مسؤولة بشكل اساسي عن جمهور ناخبها.

عليه فإن ما تميز الدولة الفدرالية هي اولوية السلطة الفدرالية على سلطات الوحدات الفدرالية واسهام هذه الوحدات في ممارسة سلطة الحكومة المركزية وهذه المتطلبات الخاصة تتعكس بلاشك على تكوين السلطات العامة في الدولة الفدرالية وخاصة السلطة المختصة بالتشريع، ولهذا السبب فان السلطة التشريعية على الصعيد الفدرالي في معظم الدول الفدرالية تتكون من غرفتين أو مجلسين، وان اختيار دولة معينة لأي من هذين النظامين تحكها السياسة العامة في البلاد والسياسة التشريعية وتستند الى طبيعة نظام الحكم وتركيبته والدستور الذي يطبقه في الدولة.

أن السلطة التشريعية على المستوى الاتحادي تتكون من مجلسين. أحدهما يمثل الشعب في الدولة الفدرالية بأكملها والآخر يمثل الدول الاعضاء في الاتحاد، القاعدة العامة هي أن كل دولة تتمثل بالمجلس الاول بنسبة عدد سكانها، أما المجلس الثاني هو الذي تتمثل فيه الدول الاعضاء على قدم المساواة أو غير المساواة. وتختلف الدول في تنظيم سلطاتها التشريعية، منها من اتجهت للأخذ بنظام

المجلس الواحد وأخرى اخذت بنظام المجلسين ولكل منهما مبرراتها واهدافها في اتباع هذا النظام ام ذلك. أو بالاحرى يأخذ معظم الدساتير في السلطة المختصة بالتشريع بنظام غرفتين أو ثنائية السلطة التشريعية.

لذا نتناول الحديث عن هذين المجلسين في مطلبين مستقلين وبالتفصيل وعلى نحو مفصل:

المطلب الاول

المجلس الادنى

هذا المجلس يمثل الشعب ويكون اختياره حسب عدد السكان وهو المجلس الذي يمثل الوحدات السياسية والدستورية المكونة للاتحاد الفدرالي. ان تحديد أعضاء هذا المجلس يكون عن طريق الاقتراع العام المباشر.

المجلس الادنى في المانيا هو مجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ) (Bundestag) ، ويعد هذا المجلس من الناحية النظرية ، جهاز الحكم المركزي. وقد ورد في القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة 1949 في المادة (1-38) على أنه يتم انتخاب نواب المجلس عن طريق انتخابات عامة، مباشرة، حرة، متساوية، وسرية، لكل من بلغ الحادية والعشرين من عمره، ويشترط في المرشح الا يقل عمره عن الخامسة والعشرين، ومدة عضويته اربع سنوات وهم ممثلوا الشعب بكامله. وبعد انتخاب اعضاء المجلس يصار الى انتخاب رئيس له ونائباً للرئيس وكذلك المقررين، كما ويصدر المجلس نظاماً داخلياً لتنظيم أموره.

بالنسبة لانتخاب رئيس البوندستاغ وثلاثة نواب وعدد من معاونين (السكرتارية) من بين اعضاءه، يكون بالاقتراع السري المباشر، ويشترط ان يكون رئيس البوندستاغ من اعضاء اقوى الاحزاب السياسية في المجلس، ومن اقوى هيئات البوندستاغ اذ يضم عشرين عضواً من بينهم رئيس المجلس ونوابه وزعماء الفئات الحزبية المعترف بها رسمياً، وهي لجنة دائمة وتوجيهية تقدم المشورة للرئيس فيما يتعلق بسير العملية التشريعية، ويختار رؤساء اللجان ويوافق البوندستاغ عادة على توصيات مجلس الكبار فيما يتعلق بتحديد مدة المناقشة لبعض القوانين.

بالاضافة الى ذلك هناك عديد من اللجان الدائمة التي تشكل في مجلس النواب (البوندستاغ) لجان تقصي الحقائق ويتم تشكيل هذه اللجنة اذا طلب ربع اعضاءه وتقوم هذه اللجنة الحقائق بتقديم الادلة الثبوتية في جلسة علنية ويجوز حجب العلنية، واللجنة المختصة بشؤون الاتحاد الاوروبي، لجنة الشؤون الخارجية ولجنة الدفاع، ويعين البوندستاغ لجنة للالتزامات تكون ملزمة بالنظر في عرائض

الالتماسات والشكاوي المقدمة الى البوندستاغ، واخيراً لجنة الهيئة البرلمانية للرقابة التي تتولى الرقابة على انشطة الاتحاد الاستخباراتفة. وكذلك للمجلس ان يقرر بدء وانتهاء جلساته، ويستطفع رئفس المجلس ان يدعو المجلس الى اجتماع مبكر، ويكون الانعقاد ملزماً اذا وجه اليه الطلب من قبل ثلثي اعضاء المجلس او من قبل رئفس الجمهورية أو المستشار، أي باستطاعة رئفس الجمهورية أو المستشار دعوة المجلس الى الانعقاد. ويتكون البوندستاغ من 598 مقعداً منتخباً وفقاً للنظام الانتخابي مختلط.

وتنتهي دورة المجلس بمجرد اجتماع المجلس النيابي الجديد، وتجرى الانتخابات الجديدة بعد مدة ادناها ستة وأربعون شهراً، وأقصاها ثمانية وأربعون شهراً من بدء الدورة الانتخابفة، وفي حال ماتم حل المجلس النيابي تجري الانتخابات خلال ستين يوماً من تاريخ حله، ويجتمع المجلس خلال مدة اقصاها ثلاثين يوماً بعد الانتخابات ويقرر مجلس النواب بنفسه انهاء وبدء جلساته، كما يستطفع الرئفس ان يدعو الى الاجتماع لموعد مبكر، ويكون الرئفس ملزماً بذلك اذا وجه اليه الطلب من قبل ثلثي اعضاء المجلس او من قبل المستشار.

في خضم الحديث عن مجلس النواب نجد بأن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 قد تناوله في (16) مادة متسلسلة تبدأ بالمادة (49) وتنتهي بالمادة (64) ، حيث وردت في المادة (49 - أولاً) (يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله...). يتضح جلياً من خلال قراءة نص المادة المذكورة ان المشرع لم يضع قيلاً محددًا في تحديد عدد اعضاء مجلس النواب، بحيث يختلف العدد من دورة انتخابفة الى اخرى مع تصاعد اعداد السكان في العراق. وهذا ما حصل في الدورة الانتخابفة الثانية (2010-2014) حيث ازداد العدد من (275) مقعداً نيابياً الى (325) مقعداً او عضواً وفي الدورة الانتخابفة الثالثة (2014-2018) ارتفع العدد الى (328) مقعداً. ويتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر المكونات الشعب فيه. على أن يتضمن المجلس ما لا يقل عن الربع من عدد اعضائه من النساء.

هناك عديد من اللجان الدائمة والمؤقتة داخل مجلس النواب العراقي، وقد خصص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006 الفصل الثاني عشر المواد (68- 119)، لذلك واستهلكت المادة 68 بتشكيل لجنة مؤقتة لتعديل الدستور وتمارس المهام المنصوص عليها في المادة 132، في حين نصت المادة (69) على تشكيل اللجان الدائمة في أولى جلسة يعقدها المجلس بعد اقرار النظام الداخلي ويراعى في تشكيلها رغبة العضو واختصاصه وخبرته.

بناءً على ذلك فان مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب العراقي اربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة، ويجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسة واربعين يوماً من تأريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة. وكذلك الحال بالنسبة للدورة الانتخابية النيابية لمجلس النواب الاتحادي الالمانى حيث لها نفس المدة في الدورة الانتخابية لمجلس نواب المانيا (البوندستاغ) كما يتضح جلياً ذلك في نصوص القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية (ينتخب المجلس النيابي الاتحادي لمدة أربع سنوات مع مراعات المحددات اللاحقة، وتنتهي دورة المجلس الانتخابي بمجرد اجتماع المجلس النيابي الاتحادي الجديد، تجري الانتخابات الجديدة خلال مدة أقصرها ستة و اربعين شهراً ، وأقصاها ثمانية واربعين شهراً من بدء الدورة الانتخابية. وفي حال ما تم حل المجلس النيابي الاتحادي ينبغي ان تجري الانتخابات خلال ستين يوماً من تأريخ حله).

يتضح مما تقدم ان هناك فرق في انتهاء مدة الدورة الانتخابية بين مجلس النواب العراقي و مجلس النواب الاتحادي الالمانى، بأن مدة الدورة الانتخابية في مجلس النواب العراقي تنتهي بانتهاء السنة التقويمية و قبل انتهاء مدة النيابة البرلمانية تجري انتخابات مجلس النواب لفترة قصيرة لكي يسد الثغرة القانونية للمؤسسات العامة في الدولة قبل انتهاء الدورة البرلمانية، أما فيما يتعلق بمدة الدورة الانتخابية في القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية فلم تحدد مدة معينة لانتهائها بل تنتهي بمجرد اجراء الاجتماع النيابي الاول للدورة الجديدة.

بناءً على ما سبق يمكن القول بأن النظام الفدرالي في العراق والفدرالية في المانيا يتشابهان في طريقة الانتخابات النيابية، وعلى الرغم من وجود اختلافات في تفاصيل النظام الانتخابي وأسلوبه، فهذه الطريقة هي افضل طرق الديمقراطية وتتلائم مع النظام الفدرالي المعاصر لتكوين مجلس النواب، حيث تشارك جميع الفئات والشرائح وشعوب الاقاليم في تكوينه على قدم المساواة، وهو بذلك يمثل الشعب في الدولة الفدرالية خير تمثيل. أما فيما يتعلق بعدد أعضاء مجلس النواب فهو يختلف من دولة الى أخرى بالاعتماد على عدد سكان كل دولة، بحيث يرتفع عدد المقاعد تصاعدياً مع ارتفاع اعداد السكان. ويتشابهان من حيث تشكيل اللجان البرلمانية، ويلاحظ تقارب آخر بين مجلس النواب الاتحادي الالمانى ومجلس النواب العراقي من حيث تشكيل وتقسيم اللجان الدائمة والمؤقتة والخاصة.

المطلب الثاني

المجلس الاعلى

ان مكونات الدولة الفدرالية لم تكتف بممارسة السلطة في مناطقها، بل ارادت الاسهام مباشرة بممارسة السلطة الفدرالية عن طريق المجلس التشريعي الاعلى. وان النص على تشكيل مجلس تشريعي يمثل الاقاليم الاعضاء في الدولة الفدرالية الى جانب المجلس الذي يمثل عموم الشعب ضرورة تقتضيها طبيعة النظام الفدرالي. لان الدولة الفدرالية لا تقوم على افراد أو شعوب فقط، وإنما تقوم على أقاليم، فوجود الاقاليم عنصر اساسي ومكون من عناصر الدولة الفدرالية. هذا المجلس يشكل ركناً أساسياً من أركان البناء المؤسسي للدولة الفدرالية، طالما ان حاجة الدولة هي لمجسین وليس مجلس واحد حيث يحافظ على التوازن بين سلطات المركز وسلطات الاقاليم. ويهدف المجلس الاعلى (مجلس الاتحاد) الى المساواة القانونية بين الوحدات أو الولايات الفدرالية مهما زاد عدد سكانها لتعويضها عما فقدته من سيادتها لصالح السلطات التشريعية التي تمثل جميع سكان البلاد في مجلس النواب (المجلس الادنى).

المجلس الاعلى أكثر ميلاً الى الصبغة الاتحادية و هو في معظم الدول الاتحادية له دور اضافي تقليدي و مُصمم ليكون أداة للتعبير عن مصالح الوحدات المكونة المؤلفة للاتحاد، وقد قصد من اعطائه هذا التأثير في التشريع الاتحادي وفي ممارسة السلطات الاتحادية ايجاد وسيلة لحماية الاقاليم الفدرالية من إجراءات الحكومة الفدرالية الضارة أو الغير سليمة فقد تكون إجراءاتها محل الاعتراض لانها تتجاوز الصلاحيات المعطاة في الدستور، أو لأنها ضارة بالوحدات المكونة للدولة الفدرالية، ولذلك يقصد بالمجلس الاعلى ان يكون ضماناً ضد هذه التضاربات او التهديدات وخاصة بالنسبة للوحدات الصغيرة المحدودة المتمثلة في المجلس الاعلى، بناء على ذلك يجب اعتبار المجلس الاعلى وسيلة متعددة ترمي الى سد الثغرات القائمة وأداة للضمان بين الوحدات الفدرالية والحكومة الفدرالية. ولكنه كثيراً ما تقيد الوحدات الصغيرة باعطائها تأثيراً أكبر في الشؤون الاتحادية لانها تمثل في هذا المجلس بنسبة تفوق النسبة العددية لسكانها .

المجلس الاتحادي لجمهورية المانيا الاتحادية يمثل البرلمان الاتحادي في النظام السياسي للدولة والذي يكونه أعضاء في حكومات المقاطعات (الوحدات الاتحادية) وفي العادة يكونون وزراء في حكومات الوحدات وهي أي (حكومات الوحدات الفدرالية) تقوم بتعيينهم وسحب عضويتهم، يمكن ان ينوب عنهم أعضاء آخرون وبموافقة حكومات المقاطعات في مجلس الاتحاد (المجلس الاعلى) كون أعضاء المجلس خاضعون بصورة أو أخرى للتوصيات والامور التي توجه اليهم من قبل حكوماتهم، بناءً على ذلك يكون للمقاطعات دور فعال في العملية التشريعية ومن ثم في صنع القرار. وتجدر الإشارة

الى ان هناك خاصية يكاد ان ينفرد بها النظام السياسي الالاماني في تمثيل المقاطعات داخل البوندسرات، وهي لاعضاء المجلس صفة تشريعية وتنفيذية في ذات الوقت، اذ انهم يشاركون كأعضاء في مجلس المقاطعات فانهم يقومون بتنفيذ القوانين الاتحادية.

ويتكون البوندسرات من (69) عضواً، يعينون من قبل حكومات الوحدات المكونة للفدرالية. ويكون التمثيل للمقاطعات الالمانية التي يبلغ عددها (16) مقاطعة في المجلس الاتحادي على اساس من الوزن السكاني لكل مقاطعة، ويكون لكل مقاطعة ثلاثة أعضاء في الاقل مهما كان التعداد السكاني فيها، أما بخصوص المقاطعات التي يزيد عدد السكان فيها عن مليوني نسمة فيتمثل ب (4) اعضاء، والمقاطعات الاكثر سكاناً والذي يكون عدد سكانها أكثر من سبعة ملايين يكون تمثيلها في هذا المجلس بستة أعضاء، بيد ان لكل مقاطعة صوت واحد مهما تعدد ممثلوها في المجلس. وأيضاً بالنسبة لتساوي عدد الاصوات التي تستحقها كل ولاية في حالة ان توفد عدداً من الاعضاء ولا يتم الادلاء بالاصوات المخصصة لأية ولاية الا اذا كانت موحدة، واذا أعطيت الولاية الحاضرين أو من يمثلهم . هنا يظهر جلياً مبدأ المشاركة المتساوية، كاحدى المبادئ الراسخة للدولة الفدرالية وهذه حالة نادرة تلمس في دولة كألمانيا.

والجدير بالذكر ان تركيبة السلطة التشريعية (رايشتاخ) لجمهورية المانيا الاتحادية لم تقتصر على تكوين مجلسي (البوندستاغ والبوندسرات)، وانما تأسست لجنة الوساطة أو ما تسمى ب (اللجنة المشتركة) مابين المجلسين فتكتمل السلطة التشريعية بكامل أوصافها، وان هذه اللجنة تتألف من أعضاء المجلس الادنى (البوندستاغ)، وأعضاء من البوندسرات بحيث يشكل اعضاء البوندستاغ ثلثي اعضاء اللجنة بينما يشكل اعضاء البوندسرات الثلث المتبقي، ويعين البوندستاغ اعضاءه في اللجنة بشكل يتناسب مع القوة النسبية للمجموعات البرلمانية المتنوعة ولايجوز ان يكونوا اعضاءاً في الحكومة الاتحادية، وتتمثل كل ولاية في اللجنة المشتركة باحد اعضاء البوندسرات الذين اختارتهم الولاية، ويجري تشكيل اللجنة المشتركة وكذلك مجريات اعمالها وفقاً لقواعد اجرائية يقرها البوندستاغ وتستلزم موافقة البوندسرات عليها. يبرز عمل اللجنة اثناء العملية التشريعية في مرحلة احالة مشروعات القوانين من البوندستاغ الى البوندسرات، خلال ذلك للبوندسرات أن يطلب اجتماع اللجنة بهدف التشاور حول مشروع القانون المعروف، وابداء الرأي حول تقريب الاراء المختلفة ما بين المجلسين، وهذه اللجنة لها صلاحية تعديل مشروع القانون.

لذلك فان اللجنة المشتركة دور فعال وحاسم للمجسليين ويظهر على شكل مجلس آخر غير المجلسين، لتفصل الخلافات حول القضايا المعروضة امامها، بمعنى ان اللجنة تقوم بمهام التوازن ما بين المجلسين.

نرى من الضروري الاشارة الى مسألة في غاية الاهمية الا وهي المشاركة الفعالة والمباشرة لحكومات المقاطعات (Landers) في عملية التشريع وصنع القرارات التي تتخذها في الحكومة الفدرالية من خلال تمثيل رؤسائها ووزرائها في المجلس الفدرالي الاعلى (upper house) (Bundesrat)، الذي يتمتع بحق نقض (فيتو) كافة التشريعات الفدرالية الصادرة من مجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ) التي تمس مصالح المقاطعات الفدرالية، ولكن في الوقت ذاته منح حق رفض قرار الاعتراض للمجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ) وبنفس نسبة الاصوات التي تم الاعتراض بموجبه أي اذا كان الاعتراض بأغلبية الاصوات يكون رفض الاعتراض بالأغلبية أيضاً وإذا كان ذلك بأغلبية ثلثي اعضاء البوندسرات، يمكن للبوندستاغ رفض القرار بنفس نسبة الاصوات اي اغلبية ثلثي الاعضاء، ويقع حوالي 60 بالمئة من التشريعات الفدرالية في هذه الفئة، ومن ثم يعد مجلس الاتحاد (Bundesrat) المؤسسة الرئيسية في العلاقة المتشابكة بين الحكومة الفدرالية والولايات في الاتحاد الفدرالي الألماني.

يلاحظ بأن القانون الاساسي الالمانى لم يتطرق الى الدورة الانتخابية في بيان تفاصيلها لتشكيل مجلس الاتحاد، كون أعضاء هذا المجلس يعينون من قبل حكومات المقاطعات وهذا يتوقف على الانتخابات التشريعية للمقاطعات وتشكيل الحكومات المحلية فيها، لذا لا توجد دورة انتخابية في هذا المجلس.

أساساً على ذلك، يتبين بأن الهيئات التشريعية الالمانية تختلف عن مثيلاتها في الاتحادات الاخرى من خاصية كون مجالسها العليا على النسق المجلسي، وقد اتصفت هذه المجالس العليا دائماً بالنقيد بالتعليمات وبالاقتراع المجموعي للقطر الواحد، ويجعل فترات العضوية مرتبطة بمشيئة السلطات التنفيذية القطرية، ولما كانت السلطة التنفيذية القطرية هي التي تعين العضو، وتصدر اليه التعليمات وتسدده، فان التمثيل في المجالس العليا انما هو تمثيل الوحدات المكونة بصفتها وحدات سياسية أكثر منه تمثيل لشعبها، ولكون الاقطار شديدة الاشتراك في الامور الاتحادية، رُوي من الضروري في الاتحادات اللاحقة عدم اعطاء المجلس الاعلى دوراً مساوياً لدور المجلس الادنى في امور التشريع.

وأخيراً، عد القانون الاساسي الالمانى كلا ملجسى البرلمان الالمانى وحدة دستورية مستقلة، بحيث يمارس احدهما اختصاصا دستورية مختلفة عن الآخر مما يعطيه مركزاً دستورياً أقوى من الثاني. أما العراق بأعتبره دولة فدرالية فقد انتهج الخط العام في هذا المجال فيما يتعلق بوجود مجلسين، حيث نص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في المادة (48) بالقول بانه (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد) وفي ما يتعلق بـ (مجلس الاتحاد) فقد بينت المادة (65) أنه (يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بـ (مجلس الاتحاد) ويضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه.

الا ان هذا الدستور ترك تطبيق المادة المشار اليها أعلاها والمتعلقة بفكرة تشكيل المجلس الاتحادي الى مجلس النواب عن طريق سن قانون يصوت عليه ثلثي اعضائه دون إشارة تذكر الى تحديد أعضائه وكيفية اختيارهم، والاختصاصات التي يمارسها الى جانب مجلس النواب، والملفت للنظر أن المادة (37) من الدستور قد قضت بتأجيل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور، الى حين صدور قرار من مجلس النواب، باغلبية الثلثين، بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور. ولحد كتابة هذه الاسطر من الرسالة لم يتم تشكيل المجلس الاتحادي الذي يمثل الوحدات الاتحادية في العراق الفدرالي.

مع ذلك فان تشكيل المجلس المذكور يخرج عن اطار عدم تقديم مشروع القانون أو مقترح القانون الخاص به في كثير من الاحيان، بل يكون هناك مشروع القانون أو مقترح القانون ويكون قد استوفيا الاجراءات القانونية بموجب الفقرتين (أولاً، ثانياً) من المادة (60) من دستور العراق النافذ لعام 2005 ولكن هنا تحقق هذا الامتناع بعد القرائتين الاولى والثانية للمشروع أو المقترح ووصوله الى مرحلة التصويت عليه بموجب النظام الداخلي الا انه جوبه بالاهمال أوالمماطلة في التصديق عليه أوعدم احالته الى اللجنة المختصة. ومن خلال قرائنتنا المتأنية لمحاضر جلسات كتابة الدستور العراقي لسنة 2005 وجدنا غياب النية الحقيقية لتأسيس هذا المجلس (مجلس الاتحاد) في المستقبل القريب، وان ترك تنظيم هيكلية او بالاحرى تركيبة هذا المجلس لارادة جزء من السلطة التشريعية ماهو الا تقليل من مكانة هذه السلطة.

في قراءتنا لنصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 نجد بأنه قد افرد 16 مادة وهي المواد (من 49 الى 64) لشرح هيكلية الشق الاول من هذه السلطة وهي مجلس النواب في حين خصص مادة واحدة وهي المادة (65) للشق الثاني الوارد في المادة (48) أي مجلس الاتحاد، فأكتفاء النص بهذا

القدر، و ترك امر بناء هيكلته وما يتعلق بانشطته واختصاصاته تحت رحمة مجلس النواب الذي سيقوم باصدار تشريع لاحق بهذا الخصوص، امر معيب في الدستور لان المركز الذي منحه الدستور لكلا المجلسين وفق المادة (48) هو مركز متساو وان كليهما يتوزيان في المنزلة الدستورية ويتشاركان في بعض الاختصاصات التشريعية على اعتبار ان كليهما سوية يشكلان جزئين من اجزاء السلطة التشريعية وينبثقان من اصل واحد، وهذا الامر هو خلاف للعرف الدستوري المعمول به في دول العالم الفدرالية. لذا نرى بأن عدم العمل بالمادة (65) والمتعلقة بتشكيل المجلس الاتحادي يدخل في باب التعطيل الفعلي للدستور. وعدم انصياح لمتطلبات ورغبات الاقاليم والوحدات المكونة للفدرالية العراقية. ويعد هذا نقصاً تشريعياً واضحاً بل مما يعيب على الفدرالية العراقية و بمعنى آخر أن السلطة التشريعية الاتحادية في دولة العراق ناقصة غير مكتملة. علاوة على ذلك نرى بأن المادة (65) تنص على إرتقاء المحافظات غير المنتظمة في إقليم الى مطاف الاقاليم الفدرالية. ولا تشارك المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العملية التشريعية، بل تتمتع باللامركزية الادارية ولا تندرج تحت تركيبة الاتحاد الفدرالي، اذ تولد هذه الحالة خلطاً واضحاً بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية، هذا ما تأتي على ذكره بالتفصيل لاحقاً.

اذن فالاستمرار على هذه الشاكلة في التنظيم الدستوري لمجلس الاتحاد يؤدي الى تحويل المجلس الاعلى الى الادنى وبالتالي المجلس الادنى الى المجلس الاعلى في الواقع العملي. بالتمتعن في النصوص الدستورية للنظامين الفدرالين لجمهوريتي المانيا الفدرالية والعراق الفدرالي فيما يخص تشكيل مجلس الاتحاد وصلاحياته الدستورية، نجد بأن مجلس الاتحاد الالمانى قد مُنح صلاحيات واسعة وأعيرت مشاركة الوحدات الفدرالية اهتماماً بالغاً ويكون لهم دور حاسم وفعلي في العملية التشريعية، بينما لم يغطي الدستور العراقي لسنة 2005 موضوع تشكيل هذا المجلس بشكل وافي ولم تحدد اختصاصاته الدستورية ولم يُمنح حق النقض كما منح لنظيره الالمانى.

المبحث الثالث

السلطة المختصة بالتشريع على مستوى الوحدات المكونة للدولة الفدرالية

لاشك ان وجود السلطة التشريعية المختصة بالوحدات المكونة للدولة الفدرالية تدخل ضمن الاختصاصات الدستورية لصلاحيات الاقاليم في ممارسة الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية، والاسلوب المتبع في بعض الدول الفدرالية هو وجود بعض السلطات المشتركة بين الحكومة المركزية

والوحدات المكونة، وخير مثال على ذلك من القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 ودستور جمهورية العراق لسنة 2005 ما تبقى من الصلاحيات تكون من اختصاصات الوحدات المكونة للدولة الفدرالية. لذلك يرى البعض ان الدولة الفدرالية تتكون من عنصرين أساسيين وهما الافراد والاقاليم، وهذان عنصران متلازمان للدولة الفدرالية ولايستغنى عن اي منهما، بل عند وضع دستور الدولة الاتحادية يجب مراعاة وجود هذه الاقاليم من جانب الشعب، لذا تحتفظ هذه الاقاليم بقسط وافر من الاستقلال الذاتي. ويحدد لها الدستور اختصاصات تباشرها مستقلة عن الحكومات الفدرالية، كما يُراعى وجود الاقاليم او الوحدات عنصرين مكونين للدولة الفدرالية ذاتها فتشترك في الحكم عن طريق الاخذ بنظام تشكيل ثنائية السلطة التشريعية، بناءً على ذلك ان الدولة الاتحادية تتكون من عنصري الشعب والاقاليم ، وهذان العنصران لا يفوق احدهما على الاخر.

عليه فأن أهم مظاهر الاستقلال الذاتي للأقاليم والولايات والدول الأعضاء في الدولة الفدرالية هو وجود سلطة تشريعية اقليمية مستقلة تتولى تشريع القوانين والقرارات واللوائح المنظمة للمسائل الداخلية وفقاً لأحكام الدستور الفدرالي والوحدات المكونة للفدرالية، وصلاحيات السلطات التشريعية اقليمية تختلف من دولة فدرالية الى أخرى، وفي الغالب تتكون هذه السلطة التشريعية اقليمية في الدول الفدرالية من مجلسين على غرار السلطة التشريعية الفدرالية بينما تكون أحياناً من جهة واحد، ففي الولايات المتحدة الامريكية هناك مجلسان تتكون منهما سلطة التشريعية وهما مجلس النواب ومجلس الشيوخ. بينما في جمهورية المانيا الفدرالية فأن السلطة التشريعية للمقاطعات تتكون من مجلس واحد ماعدا ولاية بافاريا التي تتكون هذه السلطة فيهما من مجلسين، أما في جمهورية العراق الفدرالية فأن السلطة التشريعية على مستوى الاقاليم تتكون من مجلس واحد فقط.

وعلى الرغم من وجود السلطة التشريعية اقليمية يوجد بجانب السلطات الفدرالية الاتحادية في إقليم من أقاليم الدولة الفدرالية دستور خاص به ينظم السلطات العامة الثلاث فيها التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتختص كل واحدة من تلك السلطات بممارسة مجال اختصاصها داخل الاقليم وفق ما حدد لها دستور الاقليم الذي يجب أن يكون منسجماً مع الدستور الفدرالي وذلك استناداً الى مبدأ الاستقلال الذاتي للوحدات المكونة للدولة الفدرالية في مجالها الداخلي، وما يجب ذكره ان غالبية دساتير الوحدات المكونة للدولة الفدرالية تكاد تكون صورة طبق الأصل من الدستور الفدرالي، مع بعض التغييرات الطفيفة التي تهدف الى إبراز الخصائص المحلية للوحدات الفدرالية مثل الثقافة واللغة والاختصاصات الحصرية وغيرها.

وتحدد درجة هذه العلاقة على ضوء التقييم الدستوري للأختصاصات بين السلطة المركزية وسلطات الوحدات الفدرالية، ولا يوجد نمط واحد لهذا التوزيع على الرغم من أن كافة الدساتير الفدرالية تتضمن نصوصاً تعالج موضوع توزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية بين مستويي الحكم الا أنها تختلف اختلافاً جذرياً واسعاً من حيث التفاصيل. ويعود سبب ذلك الى تباين الظروف السياسية والاجتماعية والثقافية والتاريخية وطبيعة النظام الفدرالي والقواعد الدستورية التي تتبع من نظام فدرالي لآخر. الاستقلال التشريعي هو احد ابرز ركائز الانظمة الفدرالية، حيث ان السلطة التشريعية تعد الجهة المخولة بتنظيم شؤون الاقليم في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وينبع مبدأ الاستقلال التشريعي من ذلك المصدر كأساس للدساتير الفدرالية، وفي اطار هذا المبدأ تتحدد الاختصاصات التشريعية للوحدات المكونة الفدرالية، وجاءت هذه الصلاحيات بأشكال مختلفة ومتعددة، والاسلوب المتبع في المانيا والعراق هو أحد أفضل الاساليب في مجال توزيع الاختصاصات بين الحكومات الاتحادية والوحدات المكونة للدول الفدرالية، بطريقة تحدد اختصاصات الدولة الفدرالية وتعدادها في الدستور تحت مسمى السلطات الحصرية (Exclusive powers) والبقية المتبقية من الاختصاصات والتي لم يتم حصرها وتعدادها تكون للوحدات المكونة تحت مسمى السلطات المتبقية Residuary powers وهذا الاسلوب في توزيع الاختصاصات يؤدي بالنتيجة الى تقوية الاطراف أي الوحدات المكونة على حساب الحكومة الاتحادية، وقد اخذ دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام 1787 بهذا الاسلوب، بينما اخذا المانيا والعراق بهذا الاسلوب مع وجود بعض السلطات المشتركة share powers بين الحكومة الاتحادية والوحدات المكونة. كما جاء ذلك في القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة 1949 في المادة (70) حيث ذكرت في الفقرة (1) للولايات حق التشريع، ما لم يمنح هذا القانون الاساسي صلاحيات التشريع للاتحاد، وفي نفس المادة والفقرة (2)، ان الخط الفاصل بين أختصاصات الاتحاد والولايات (landers) تبعاً لأحكام هذا القانون الاساسي من منطلق الاختصاص التشريعي والتنفيذي. لكن في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 حصر سلطات الحكومة الاتحادية، وفي نفس الوقت جاء في المادة (115) بأنه: كل مالم ينص عليه الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية أقليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، تكون الاولية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في حالة الخلاف بينهما.

وقد تختلف السلطة التشريعية على مستوى الاقاليم أو الوحدات الاتحادية من نظام الى آخر، وهذا الامر متعلق تماما بشكل الدولة الفدرالية وترسيخ المبادئ والخصائص الفدرالية، وكيفية تطبيقها بالشكل الذي يتواءم مع أهداف وطموحات المواطنين في تلك الاقاليم الفدرالية، حيث ترى في الدول الفدرالية العريقة ان الهيئات التشريعية لها صلاحيات واسعة لأن الدساتير الفدرالية حددت السلطات التشريعية للبرلمان الاتحادي وبقى للسلطات التشريعية للاقاليم الفدرالية كل ما لم يمنح للاتحاد، فاختصاصات الوحدات الفدرالية بما فيها البرلمانات الاقليمية (السلطات التشريعية) هي الاصل وفقاً للدستور.

تتفاوت سلطة الهيئات التشريعية الاقليمية من دولة فدرالية لأخرى، وفقاً لما ورد في دستور الدولة نتيجة العوامل والظروف التاريخية المؤدية الى انشائها، وانعكاس هذا الواقع الدستوري في الواقع العملي على اثر مدى رسوخ الديمقراطية والنظام الفدرالي في تلك الدولة.

تمنح بعض الدساتير الفدرالية الوحدات المكونة سلطة الاختصاص التشريعي في أمر من الامور الا ان القوانين التي تسنها تخضع لرقابة السلطة المركزية اي يتطلب الامر التصديق عليها من قبل السلطة المركزية الاتحادية. ولكن هذا الامر غير وارد في النصوص الدستورية لدولة فدرالية أخرى كما هو الحال في جمهورية المانيا الاتحادية و في جمهورية العراق، وانما تصدر الاقاليم أو الولايات القوانين دون موافقة للسلطة التشريعية للحكومة المركزية وتمير مشاريع القوانين وتصديقها. ويثور تساؤل هل بالامكان ان ينص نص دستوري على أخضاع السلطة التشريعية للوحدات المكونة في الدولة الفدرالية في حالة اصدار التشريع والقرارات تحت رقابة السلطة التشريعية المركزية، واذ اخذنا العراق كمثال لتطبيق هذه الامور، ونرى من جانبنا ان وجود هذا النص الدستوري وخاصة في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، لايمكن ان يتواءم وبالتالي يخالف المبادئ العامة للنظام الدستوري للدولة الفدرالية الذي يعتمد على الاستقلال التشريعي، لان السلطة التشريعية للوحدات المكونة للدولة الفدرالية ليست جزءاً من السلطة التشريعية المركزية، وكذلك طمس وتهميش وعدم رعاية خصوصيات الوحدات المكونة للدولة الفدرالية من الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

فيما يخص المانيا الفدرالية، ان النظام الفدرالي الالمانى يتضمن تقسيماً للسلطات بين الحكومات المركزية وحكومات الاقاليم التي تتمتع كل في اقليمها بالاستقلال وتساوى في السيادة، وهناك مستويات للحكم مستوى الحكومة الفدرالية و الحكومة على مستوى الولايات (المقاطعات)، كل منهما يركز على إجراءات دستورية تحدد اختصاصه ولايعتمد أي منهما على الآخر، ولا يكون أي منهما اداة في يد الاخر ومن الملامح الاساسية للنظام الفدرالي الالمانى تلك العلاقة بين الدولة والولايات والسلطة التنفيذية

والسلطة التشريعية، فالحكومة الفدرالية تمشياً مع التقاليد الالمانية هي التي تتمتع بالنصيب الاكبر من سلطة التشريع ، بينما نطاق السلطات الفدرالية التنفيذية محدوداً أو مقيداً .

على ضوء ذلك تنص دساتير الاقاليم باستثناء ولاية بافاريا على وجود هيئة تشريعية قوية ذات مجلس واحد وتسمى هذه الهيئة جمعية الولاية أو المقاطعة (Land tag)، وتمتد مدة ولايتها في الاغلب لاربع سنوات وينتخب أعضاؤها في انتخاب عام ويستطيع اي ناخب يزيد عمره على خمسة وعشرين سنة إن يرشح نفسه في الانتخابات. ويضم المجلس التشريعي عادة رئيساً منتخباً ليرأس جلساته ونائباً يسمى بمجلس الشيوخ، وهو بمثابة مجموعة من الخبراء في كافة المجالات ، ويشترط الا يقل سن عضوية هذا المجلس عن اربعين سنة وينتخب لمدة ستة سنوات، ولايجوز له إن يجمع بين عضوية مجلس الشيوخ وعضوية مجلس الولاية، ولمجلس الشيوخ ان يتقدم بمشروعات قوانين أو يعطي آراء استشارية في التشريع، أي يعمل كاللجنة ثنائية راسمة للسياسة بعد مجلس الولاية أو المقاطعة.

أما بالنسبة لجمهورية العراق الفدرالي، وحسب توزيع الاختصاصات التشريعية في الدستور النافذ لسنة 2005، يمكن ان يقسم السلطات التشريعية على مستوى الاقاليم الفدرالية و المحافظات غير المنتظمة في الاقليم، حيث اشارة المادة (65) من الدستور الى ان الوحدات المكونة للنظام الفدرالي العراقي يتكون من الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الاقليم، لذا علينا ان نقسم السلطات التشريعية على مستويين ، وفي مطلبين كالاتي:

المطلب الاول

السلطة المختصة بالتشريع على مستوى الاقليم

ان الاختصاص التشريعي للوحدات المكونة للفدرالية يعتمد على مبدأ الاستقلال التشريعي هو أح الركائز الاساسية للنظام الفدرالي، من هذ المنطلق تمارس الوحدات الفدرالية مهامها التشريعية كما تطرقنا اليه سابقاً.

لذا فيما يتعلق بأقليم كوردستان-العراق كأقليم فدرالي وحيد في العراق يمكننا تقسيم إنشاء السلطة التشريعية فيه الى مرحلتين، الاولى مع صدور قانون للانتخابات في الاقليم عن الجبة الكوردستانية، المشار اليه في المبحث الاول من دراستنا لدى حديثنا عن التنظيم الدستوري للسلطة التشريعية، والمرحلة الثانية بعد اقرار دستور العراقي النافذ لسنة 2005، ففي المادة (121 / أولاً) منه وفي جزء من هذه الفقرة جاءت بأن للاقليم ممارسة السلطة التشريعية، بناءً على هذه الاسس الدستوري، يمارس اقليم

كوردستان هذه السلطة وبالاعتماد على القانون الاول لانتخابات الاقليم المعدل ينتخب برلمان اقليم كوردستان كل أربع سنوات وعن طريق الاقتراع العام المباشر وفقاً نظام القائمة المفتوحة المحدودة. ونجد ان السلطة التشريعية لاقليم كوردستان تتكون من مجلس واحد يسمى ب(برلمان اقليم كوردستان _ العراق). فلهذه السلطة لاقليم كوردستان لها حق ممارسة جميع المهام التشريعية في الاقليم باستثناء ما ورد في الدستور الفدرالي من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية، كما لها سلطة تعديل تطبيق القوانين الفدرالية الخارجة عن تلك الاختصاصات الحصرية الفدرالية، في حالة وجود تعارض أو تناقض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم.

ختاماً يسعنا القول بأن أقليم كوردستان-العراق يمارس وظيفة التشريعية في إطار الحدود الجغرافية لسلطته، بينما وبالرغم من عدم وجود دستور خاص بالاقليم الا أن فيه لايجوز السلطة التشريعية مخالفة الاحكام الدستورية لدستور العراق النافذ لسنة 2005.

المطب الثاني

السلطة المختصة بالتشريع على مستوى المحافظات غير المنتظمة في الاقليم

منح دستور جمهورية العراق لعام 2005 وفي المادة (65) منه الصلاحية التشريعية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم. في حالة تأسيس المجلس الاعلى (مجلس الاتحاد) للسلطة التشريعية، مثلما أشرنا اليه في المباحث السالفة خلال الحديث عن السلطة التشريعية وبالإشارة الى نصوص الدستور العراقي ويذكر أيضاً في مجلس الاتحاد لدى تكوينه أنه يمثل الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، كما أن قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لعام 2008 المعدل أعطى المجالس المحلية للمحافظات صلاحية اصدار بعض التشريعات المحلية منها ماورد ذكرها في المادة (7 / ثالثاً).

نص الدستور العراقي على ان نظام الحكم الاتحادي يتكون من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية والمحافظات تتكون من عدد من الاقضية والنواحي، أما المحافظات التي لم تنظم في اقليم تتمتع بصلاحيات ادارية ومالية واسعة، بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية، على أن ينظم ذلك بقانون .

وأساساً على ذلك صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة (2008) المعدل، والذي يعرف المحافظة في المادة (1 / أولاً) بانها (وحدة ادارية ضمن حدودها وتتكون من أقضية ونواحي وقرى).

ولقد تصدى الفقه العراقي لتعريف المحافظات غير المنتظمة في اقليم فيعرفها بأنها (الحكومات المحلية التي تدير شؤونها بنفسها وهي في ممارستها لاختصاصاتها لا تراعي مصالح شعبها الذي انتخبها أو صوت لها فحسب بل ومصالح اولئك الذين لم يصوتو لها، فمعيار قيامها بأعمالها المناطة بها الانتساب الى تلك المنطقة أو الوحدة الادارية).

يثير التساؤل حول مدى الطبيعة التشريعية للقوانين التي تصدر من المحافظات غير المنتظمة في اقليم، هل أنها قوانين بالمعنى الضيق أو قوانين عادية، أم انها قوانين بالمعنى الواسع؟. بغية الاحاطة بالسؤال المطروح والاجابة عليه، نتناول بالدراسة دستور جمهورية العراق لسنة 2005 حيث نجد في المواد (110، 114، 122/ ف ثانياً ، 123) منه والمتعلقة بتكوين وصلاحيات وأختصاصات المحافظات غير المنتظمة في اقليم في المجالات الادارية والمالية وخاصة الاختصاص التشريعي، نجد بأن هذه المواد الدستورية لم تشير بأي شكل من الاشكال الى منح الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات وخاصة في المادة (122/ ثانياً) بل اكتفى بمنح المحافظات "الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية"،

ولو اراد المشرع الدستوري منح المحافظات الصلاحيات التشريعية لأشار الى ذلك صراحة كما نص على ذلك بالنسبة للاقاليم وفقاً لما أشارت له المادة (121/ اولاً) من الدستور التي أعطت الحق للاقاليم بممارسة الصلاحيات التشريعية بصورة واضحة بقولها " لسلطات الاقاليم، الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقاً لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية"، الا انه يواجهنا هنا نص المادة (115) من الدستور، والتي تقضي بانه في حدود الاختصاصات الممنوحة للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة، او تلك المشتركة بينها وبين السلطة الاتحادية، تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما، وهذا النص يدل في ظاهره على امتلاك المحافظات للوظيفة التشريعية كما هو حال الاقليم وبالتالي فان بإمكانها اصدار قوانين محلية تطبق داخل حدودها.

أما عن موقف المحكمة الاتحادية العليا من الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات، نرى أنه غير مستقر على رأي ثابت، فقبل اقرار قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008، المعدل حدث ما يوجب اخذ رأي المحكمة الاتحادية العليا حول تفسير بعض النصوص الدستورية ذات العلاقة بتشريع قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لذا طلبت الدائرة البرلمانية في مجلس النواب/ شؤون اللجان بكتابها المرقم 2751/9/1 في 26/ حزيران/ 2007 من المحكمة الاتحادية العليا

تفسير بعض المواد الدستورية وقد وضع الطلب للمداولة في جلسة المحكمة الاتحادية المنعقدة في 16/7/2007 وتوصلت المحكمة بموجب قرارها ذي العدد: 9/ اتحادية/ 2007 الى الرأي الآتي: ((من خلال تدقيق أحكام المادة 115 والمواد الاخرى من دستور العراق لعام 2005 تبين ان مجلس المحافظة لا يتمتع بصفة تشريعية لسن القوانين المحلية ولكنه يمارس الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة استناداً لحكم الفقرة الثالثة من المادة (122) من الدستور بما يمكن المحافظة ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية وطبقاً لأحكام القانون الذي سيشرع وفق مقتضياتها ...)) .

وعلى نقيض قرارها اعلاه، أبدت المحكمة الاتحادية العليا تفسيرها لمضمون المادة (115) من الدستور عند طلب (مجلس محافظة بابل/ اللجنة القانونية) بكتابه المرقم (313) في (18/1/2009) ببيان الرأي القانوني بشأن ما ورد بالمادة (115) من الدستور العراقي لعام (2005)، وتوصلت المحكمة بالاتفاق الى ما يأتي: (من خلال استقراء نص المادة (115) من الدستور نجد ان الاولوية في التطبيق تكون لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة تعارض بينهما ما لم يكن قانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة مخالفاً للدستور وذلك فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم و المحافظات غير المنتظمة في اقليم ولايعتبر القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة معدلاً او لاغياً للقانون الاتحادي).

وفي اتجاه آخر، يرى البعض من خلال استقراء نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في الاقليم المعدل، بأن مجالس المحافظات لا تتمتع بالاختصاص التشريعي لسن القوانين لأن ذلك من اختصاص مجلس النواب والسلطة التشريعية في الاقاليم، اضافة الى تعارضها مع القواعد العامة السائدة في نظام اللامركزية الادارية، لان المشرع ذكر بان مجلس المحافظة يصدر (تشريعات محلية)، ولم يذكر انه يصدر (قوانين)، واصطلاح التشريعات يمكن ان يُطلق على القرارات الادارية التنظيمية التي تحتوي قواعد عامة مجردة وهي لا تختلف عن القانون الا من حيث جهة الاصدار، فهذه الاخيرة (القانون) تصدر عن السلطة التشريعية، اما القرارات الادارية التنظيمية والتي تسمى أيضاً بالتشريعات الفرعية فتصدر عن السلطة التنفيذية.

وثمة رأي آخر يرى عكس ما يراه الرأي السابق، حيث يرى في المادة (110) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 أنها عدت الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ولم يرد ضمن هذه الصلاحيات احتكار التشريع على السلطات الاتحادية بل حصرها على تشريع للقوانين الاتحادية، وكذلك في المادة (115) يبدو جلياً ان الدستور ضمن للمحافظات غير المنتظمة في اقليم إصدار القوانين

الخاصة بالمحافظة وبشرط عدم مخالفتها لأحكام الدستور والتشريعات الاتحادية والتي تنص على ما يأتي في المادة (13) منه (اولاً: يعد هذا الدستور القانون الاسمى والاعلى في العراق ويكون ملزماً في انحائه كافة وبدون استثناء. ثانياً: لايجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو اي نص قانوني آخر يتعارض معه)، لذا من حق كل محافظة غير منتظمة في اقليم دستورياً اصدار تشريع خاص بها، ولغرض الانسجام في وحدة التشريع في عموم القطر وبعيداً عن التعارض والتناقض، وهذا الرأي يستند الى المادة (65) من الدستور والتي تنص على أنه: (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون).

وقد يتبادر الى الذهن هل ان التشريعات المحلية الواردة ذكرها في نص المادة (2) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم، في تعريف مجلس المحافظة، هي تلك القوانين العادية المشابهة للقوانين الاتحادية الصادرة من مجلس النواب؟ نجيب عن هذا التساؤل بالنفي لأننا نعتقد ان المشرع الدستوري لو أراد منح المحافظات اختصاصات تشريعية لنص على ذلك صراحة كما نص على ذلك بالنسبة للاقاليم في المادة (121) هذا من ناحية، ومن ناحية اخرى لو افترضنا ان التشريع المحلي المقصود به القانون العادي الذي يسري داخل المحافظة فقط، فهنا علينا العودة الى المراحل التي يمر بها القانون العادي من اقتراح ومناقشة وتصويت ومصادقة رئيس الجمهورية ثم النشر في الجريدة الرسمية، فالتساؤل هنا من يقترح التشريع المحلي، ومن يناقشه، ومن يصادق عليه، وما هي الاليات؟! كل هذه يجب ان ترد في قانون ينظمها كما هي حال دساتير الاقاليم، او الولايات. وعلى اساس هذا، وبما ان الدستور لم يمنح المحافظات اختصاص التشريع في المادة (122) فإنه ليس بوسع مجلس المحافظة اصدار تشريعات محلية.

ومن جانبنا نرى أن الرأي الثاني بعيد عن المنطق القانوني لان فيه خلط بين التشريع الاتحادي والتشريعات المحلية، فالتشريعات الصادرة من قبل مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم ليست في مستوى ومصاف تلك التي تصدر من السلطة التشريعية، لذا نؤيد الرأي الاول بخصوص القيمة التشريعية للتشريعات التي تصدر من جانب مجلس المحافظات غير المنتظمة في اقليم، ونؤيد بأنه ليس لها سلطة اصدار القوانين كما هو حال الاقاليم.

خاتمة

من خلال دراستنا هذه توصلنا الى مجموعة استنتاجات ومقترحات، ندرجها مختصراً ومحصّلاً ادناه:

أولاً: الاستنتاجات

1. حقيقة ومن خلال هذه الدراسة توصلنا الى واقع مفاده أن السلطة التشريعية الالمانية لاتتكون من غرفتين فحسب، فلجنة الوساطة باعتبارها غرفة مستقلة يمكن اعتبارها الغرفة الثالثة في تكوين هذه السلطة لدورها الهام والبالغ من خلال تقريب وجهات النظر في العملية التشريعية مايبين مجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ) و مجلس الاتحاد (البوندسرات).
2. للمجلس الاعلى (البوندسرات) في السلطة التشريعية الالمانية حق الاعتراض (الفيتو على مشروعات القوانين والقرارات التي تقدم مجلس الادنى (البوندستاغ).
3. ان إناطة اختصاص التشريعي بمجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم واشترآكهم في مجلس الاتحاد هو دليل على عدم التوازن في النظام الفدرالي حيث ترقى المحافظة الى مستوى الاقليم الفدرالي و بالتالي يجعلها في مقام وحدة سياسية وهذا مخالف للدستور الذي يعرف المحافظات بكونها وحدات ادارية.
4. ان عدم وجود مجلس الاتحاد أو بالاحرى عدم انشائه في العراق على الرغم من نص الدستور عليه، له تأثير سلبي على دور الوحدات الفدرالية في مشاركة العملية التشريعية وبالتالي سلباً على مصالحها، والواقع يثبت عكس ذلك تماماً في جمهورية المانيا الاتحادية حيث أن وجود مجلس الاعلى (البوندسرات) الى جانب المجلس التشريعي الاخر (البوندستاغ) جعل للوحدات المكونة دوراً ومشاركةً فعلية في صنع القرار والعملية التشريعية خصوصاً تلك المتعلقة بمصالحها وحفظ التوازن بينها وبين مصالح المقاطعات والحكومة الفدرالية.
5. ان وجود اقليم فدرالي واحد دون غيره في العراق هو أحد أسباب عدم انشاء المجلس الاعلى، فأقليم واحد مكون من ثلاث أو أربع محافظات لايمكنه الضغط على الحكومة المركزية التي لاتقوده النية على القدوم بهذا الاتجاه.
6. إن انشاء مجلس الاتحاد أي المجلس الاعلى مناط بمجلس النواب العراقي وهذا إن دل على شيء فهو يدل على نقص دستوري واضح كان لابد من تقاديه اثناء وضع الدستور، وان منح صلاحية انشاء لمجلس النواب يقلل من قيمة ومكانة هذا المجلس في المستقبل.

ثانياً: المتقرحات

1. من خلال هذه الدراسة يتبين لنا أن السلطة التشريعية في الدولة الفدرالية من حيث تكوينها تختلف من دولة الى أخرى، على سبيل المثال في المانيا تنقسم السلطة التشريعية على مستويين (الحكومة الفدرالية، والمقاطعات أو الوحدات المكونة للفدرالية)، أما في العراق وبناءً على ما جاء في دستور جمهورية العراق النافذ لعام 2005 فإن هذه السلطة تنقسم بين السلطة التشريعية للحكومة المركزية والسلطة التشريعية لاقليم كوردستان العراق والمحافظات غير منتظمة في اقليم.
2. نقترح الاسراع في تطبيق وتفعيل المادة (65) من الدستور العراقي لسنة 2005 الخاصة بتشكيل مجلس الاتحاد في العراق وضرورة تعديل المادة مستقبلاً بشكل يليق بمكانة هذا المجلس وتحديد اختصاصاته الدستورية في صلب الوثيقة الدستورية، لا ان تُترك ذلك لارادة المشرع العادي.
3. نقترح اطلاق تسمية البرلمان الاتحادي في العراق في حال تطبيق المادة (65) وتشكيل مجلس الاتحاد وضرورة ان يكون هناك مجلس او لجنة للتنسيق بين أعمال المجلسين على شاكلة (لجنة المشتركة) في المانيا الاتحادية.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب

أ- الكتب باللغة العربية

1. د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، النظم السياسية و القانون الدستوري، منشأة المعارف ، مصر، دون سنة النشر .
2. أحسان عبدالهادي سلمان النائب، النظام السياسي الالمانى، اكاديمية التوعية وتأهيل الكوادر، السليمانية، 2014

3. د. جورج اندرسون، مقدمة عن الفدرالية، ترجمة من الانكليزية، مها تكلا، الناشر منتدى الاتحادات الفدرالية، كندا، 2007-2008 .
4. د. أسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، 1982
5. د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق-دراسة في مجلس الاتحاد، بيت الحكمة، ، الطبعة الاولى، بغداد، 2012
6. د. شافعي محمد البشير، نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية، دون سنة النشر، الطبع
7. د. فلاح مطرود العبودي، توازن السلطة وفاعلية النظام السياسي- دراسة تحليلية في الاداء النيابي والحكومي وفق الدستور العراقي لسنة 2005، منشورات زين الحقوقية، بيروت -لبنان، الطبعة الاولى، 2018
8. د. نبيل عبدالرحمن الحياوي، الدول الاتحادية الفيدرالية، المكتبة القانونية بغداد، المجلد الثاني، الطبعة الثانية، 2009
9. د.أزهار هاشم أحمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفدرالي، المركز القومي للاصدارات القانونية، الطبعة الاولى، 2014
10. د.أمجد علي، النظام الفدرالي كحل للنزاعات في المجتمعات التعددية، منشأة المعارف، مطبعة الاخوة، 2012.
11. د.ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، 1975 .
12. د.رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، دار السنهوري، بيروت، 2018.
13. د.سرهنگ حميد البرزنجي، انتخابات اقليم كوردستان بين النظرية والتطبيق- دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، اربيل، 2002.
14. د.سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، دار الفكر العربي، دار الحمامي للطباعة والنشر، 1976.
15. د.شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي-دراسة تحليلية مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2018.

16. د.عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفدرالية، منشورات مركز كوردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2013.
17. د.عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري، الكتاب الاول في المبادئ الدستورية العامة، مطبعة مصر شركة مساهمة المصرية، 1956.
18. د.فاظل الغراوي، الفدرالية وتطبيقاتها الدستورية، بيروت-لبنان، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الاولى، 2018.
19. د.محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الاولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.
20. د.مروج هادي الجزائري، استقلال السلطة التشريعية- دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى، 2018.
21. د.منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، مركز البحوث القانونية بوزارة العدل، بغداد، 1981.
22. د.منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء الاول، 1970، الناشر العاتك لصناعة الكتاب القاهرة- توزيع المكتبة القانونية-بغداد، الطبعة الثانية، 2007.
23. د.هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة الاتحادية (الفدرالية)- دراسة مقارنة، مكتبة السنهوري-بيروت ، 2017.
24. طارق جامباز، أوراق فيدرالية من كوردستان -العراق، مؤسسة o.p.l.c للطباعة والنشر - عدد 83، كوردستان، 2008.
25. فالح عبدالجبار ومجموعة من الباحثين، مآزق الدستور - نقد وتحليل، منشورات الدراسات الاستراتيجية، الفرات للنشر والتوزيع، بغداد، 2006.
26. المر بليشكة، حكومة المانيا المعاصرة، ترجمة محمد حقي، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، القاهرة- نيويورك، 1973.

ب-الكتب باللغة الكوردية

- د.سرهنگ حميد البرزنجي، طشتطير لة تيورى دستور، كؤليذى ياسا و زانسته سياسيه-كان- زانكؤى سة لاحتدين، ضاٹخانةى رؤذهة لآت، ضاٹى يةكهم، 2019.

ثانياً: الرسائل والاطاريح الجامعية

- على مدلول محسن، ضوابط ممارسة الوظيفة التشريعية في الدساتير الفدرالية- دراسة مقارنة أطرحة دكتوراه، قسم القانون الدستوري- كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة بيروت العربية، 2016.

ثالثاً: البحوث والدراسات والمقالات

1. احسان عبدالهادي سلمان، السلطات الثلاث في القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية، كلية القانون والسياسة- جامعة السليمانية، بحث منشور في مجلة دراسات القانونية والسياسية، العدد الاول، 2013.
2. حازم اليوسفي، الفدرالية والنظم الاتحادية، المركز الدولي للدراسات المستقبلية والاستراتيجية، بحث منشور في مجلة القضايا، 2004.
3. د.حنان محمد القيسي، نظام الادارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق، دراسة قانونية مقارنة، بحث منشور، مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2008.
4. د.خالد سعيد توفيق، الركن المفقود في الفدرالية العراقية، بحث منشور في مجلة القانون والسياسة، العدد الخاص، 2010.
5. د.سرهنك حميد البرزنجي، دور الاقاليم الفدرالية في العلاقات الخارجية في ضوء النصوص الدستورية والواقع العملي، دراسة منشورة في مؤلف دراسات دستورية معمقة، منشورات زين الحقوقية، بيروت- لبنان، الطبعة الاولى، 2019.
6. د.سرهنك حميد البرزنجي، كيفية سير العملية التشريعية في المجالس النيابية-مجلس النواب العراقي نموذجاً، بحث منشور في مجلة القانون العلوم السياسية، السنة التاسعة، العدد 10، 2011.
7. د.عبدالفتاح عبدالرزاق محمود، محمد عبدالكريم شريف، الرقابة الدستورية على الامتاع التشريعي- دراسة تحليلية مقارنة، بحث منشور في مجلة قهلاى زانست، المجلد 2، العدد 3، 2018.
8. د.محمد عمر مولود، النظام الفدرالي في العراق الواقع والتحديات، بحث منشور في مجلة پهيامي دادومري، في مجلس القضاء في اقليم كوردسان، العدد 1، 2013.

9. د.مريوان صابر حمد، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم العراق، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة صلاح الدين - اربيل، العدد 4، 2016.

10. عامر محمد على أبو نايلة، الاختصاصات التشريعية والمالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم، بحث منشور في مجلة كلية العلم الجامعة، قسم القانون، كلية مدينة العلم الجامعة، السنة الثانية، العدد الثاني، 2011.

11. محمد جبار طالب، الاختصاصات الدستورية للمحافظات غير المنتظمة بأقليم في دستور العراقي لعام 2005، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون - جامعة القادسية، العدد الثاني، 2015.

قرار محكمة الاتحادية تأريخ الزيارة: 2019/1/28

ثالثاً: البحوث والدراسات والمقالات الالكترونية

1. د.محسن باقر القزويني، حق مجلس النواب في تشريع القوانين في دستور العراق لعام 2005، بحث منشور في مجلة جامعة أهل البيت، العدد 18، ص ص 8-15 ص ص 8-9 المتاح على الرابط الالكتروني: <http://abu.edu.iq/research/articles/13684> تأريخ الزيارة: 2019 /1/8 .

2 - محمود خليفة جودة، النظام السياسي الالمانى - دراسة حول البوندستاغ، ، بحث منشور في المركز الديمقراطي العربي، المتاح على الموقع الالكتروني: <https://democraticac.de> تاريخ الزيارة: 2019/1/13 .

3- Political system of Germany, research office, Legislative Council Secretariat, 18, February 2015. Available at: <https://www.legco.gov.hk/research-publications/english/1415fsc05-political-system-of-germany-20150218-e.pdf>. Last visited: 17/1/2019.

رابعاً: الدساتير والقوانين

1. دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
2. دستور جمهورية المانيا الاتحادية لسنة 1949. الترجمة الى العربية: قسم الترجمة بالوندستاغ الالمانى، المتاح على الموقع الالكتروني: <https://www.constituteproject.org/search?lang=en> تأريخ الزيارة: 2018/12/14.
3. دستور ولاية بافاريا. ترجمة من اللغة العربية الدكتور شيرزاد النجار، الطبعة الاولى، مطبعة شهاب، اربيل-اقليم كورستان- العراق ، 2009.
4. قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 المعدل
5. قانون انتخابات برلمان كوردستان رقم (1) لسنة 1992 المعدل.
6. نظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006.
7. اللائحة الداخلية للوندستاغ الالمانى واللائحة الداخلية للجنة الوساطة، الناشر الوندستاغ الالمانى- قسم العلاقات العامة، الترجمة: قسم الترجمة بالوندستاغ الالمانى، بالتعاون مع د.شريفة مجدي، برلين، 2014.

خامساً: الاحكام القضائية

- موقع المحكمة الاتحادية العليا

العراقية https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2017/116_fed_2017f

سادساً: المواقع الالكترونية

- <http://www.parliament.iq>

پوخته

تایبتهندیی دسهلاتی یاسادانان له ولتانی فیدرال له پئکهاتهکهیدا به یوونیی رهنگدانهوی دیاردهبئت لهسه ر حکومتی فیدرال و یهکهپئکهئنه ر مکانی فیدرالیهت، ئەمەش وایکردوو بهشئوهیهکی گشتیی ئەم دسهلاته بو دوو ئاستی جیاواز دابهش دهبئت لهسه ئاستی فیدرالییدا لهسه رشئوازی سیستهمی دووانهیی که ئەنجومهنی نزم بو بهرژوهندیی تهواوی ولاتی فیدرال و ئەنجومهنی بهرز بو بهرژوهندیی یهکه فیدرالییهکان له خو دهگریت. لهگهئ ئهوشدا لهسه ئاستی یهکه فیدرالییهکان بههمان شئوه دسهلاتی یاسادانان به گوئرهی دستوری فیدرالیی و دستوری تایبته به یهکه فیدرالییهکان ههلهبژئردری، و ئەم دسهلاته له یهکه ئەنجومهن پئک دئت بهلام بهشئوهیهکی زور دهگهمن له دوو ئەنجومهن پئک دئت. کهواته زیاتر له دسهلاتئکی یاسایی بوونی دهبئت لهسه رتاسه ری ولاتهکهدا.

بویه لئره دا دهردهکهوئت دسهلاتی یاسادانان له ولتانی فیدرالییدا چوئک له فرهیی و ئالقریی تیدایه، به هوی دابهشبوونی پسپورییهکانی دستور له نئوان حکومتی فیدرال و یهکهپئکهئنه رکانیدا، که ئەمەش راستهوخو کاریگهیری دهبئت لهسه ر پروسه ی یاسادانان، دواچار رهنگدانهوی دهبئت لهسه ر سروشتی رئککارهکان و ئەو گهرهنتیانهی که ئەو رئککارانه فهراهه می دهکن بو یهکه پئکهئنه ر مکانی سیستهمی فیدرالیی. به چوئک گهرهنتی یهکانهیی و فرهچوئری یاسادانان بکات له چوارچوئرهی دهولته فیدرالییهکهدا.

Abstract

The characteristic of legislative in federal system clearly reflects at the level of federal government, and its components. On the other hand, this process makes legislative into two different types, which based on bicameral model that consists of (Lower Council) that they represent people in general, and (Upper Council) that represents federal units/regions.

Besides, at the level of federal units, legislative authority will once again to be elected in accordance of federal constitution, and region or federal unit's constitution. This



authority usually comprises of a single council bur rarely includes a couple of councils. So there will be one more legal power.

Hence, Legislative authority in federal country includes some kind of complexity and pluralism due to distribution of powers among central authority and its regions/units. This constantly effects on legislation process even reflects on procedures, and guarantees to remain federal units in a way should secure the unitary and plurality of legislation in framework of this federalism state.