مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: الاستقلال الوظيفي لمجلس الاتحاد العراقي دراسة تحليلية مقارنة
اسم الكاتب: أ.م.د. ابراهيم محمد صالح، م.م. بيوار طيب آفدل
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/6459
تاريخ الاسترداد: 2026/11/03 08:22 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

Journal of Anbar University for Law and Political Sciences
مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية
P. ISSN: 2706-5804 E.ISSN: 2075-2024
Volume 14 - Issue 2- September 2024 ايلول ٢٠٢٤ ـ العدد ٢ـ المجلد ١٤

Functional independence of the Iraqi Federation Council Comparative analytical study

[1] Dr. Ibrahim Mohammed Saleh 2 Bewar Tayib Avdal
[1] Constitutional Law Assistant Professor Advisor to the Council of Ministers of the Kurdistan Regional Government – Iraq [2] College of Law\ University of Duhok

Abstract:

The membership in Federal Units in Union Council as representative results in achieving two important principles of Federal System Principles, the first one is the principle of participation of Federal Units in the central authorities, and the second one is the principle of self-independence of these Units, since the participation in this Council is considered the first supporter for its self-independence, both in terms of its impact on the legislations being issued by the Central Legislative Authority or in terms of its impact on the management of the Council or its impact on the supervisory jurisdiction of the council.

Since the Federal State is built on the basis of the principle of Separation of Powers and each authority has an exclusive constitutional authority which is not being interfered in by other authorities, in which each authority is independent from the other authorities in exercising its constitutional authorities, this interfering is not allowed except within narrow constitutional limits for the purpose of running the state. Therefore, the functional independence of the Union Council in the Federal State is one of the important basis in which the good performance for the tasks being assigned to this council is relying on. Council independence appears in different aspects such as legislation, administration, financial, and monitoring aspects.

We have tried in this research to highlight the aspects of the functional independence of the Union Council analysing it and comparing it with what is being adopted in the United States of America and the Republic of German Federation and Switzerland Union as leading countries in implementing Federal System and Iraq which adopts the Federal System and yet the Council is not being formed, aiming at reaching best results and solutions in order to organize the independency of the Union Council in Iraq at its best shape.

1: Email: Ibrahim.mo.s2021@gmail.com
2: Email: bewar.avdal@uod.ac

DOI 10.37651/aujlps.2024.148616.1227

Submitted: 2/8/2024
Accepted: 15/8/2024
Published: 2/9/2024

Keywords:
Federal Council
Federal Council Independence
Functional independence of the Federation Council

©Authors, 2024, College of Law University of Anbar. This is an open-access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

الاستقلال الوظيفي لمجلس الاتحاد العراقي دراسة تحليلية مقارنة

[١] ا.م.د. إبراهيم محمد صالح [٢] م. م. بيوار طيب آفدل
[١] مستشار مجلس وزراء حكومة إقليم كوردستان – العراق [٢] كلية القانون/ جامعة دهوك

المستخلص

يترتب على عضوية الوحدات الفدرالية في مجلس الاتحاد بوصفه ممثلاً لها تحقيق مبدأين مهمين من مبادئ النظام الفدرالي، ألا وهما مبدأ مشاركة الوحدات الفدرالية في السلطات الاتحادية والثاني هو مبدأ الاستقلال الذاتي لهذه الوحدات، إذ أنّ المشاركة في هذا المجلس تعدّ الداعم الأول للاستقلال الذاتي لها، سواء من حيث تأثيرها فيما تصدره السلطة التشريعية الاتحادية من تشريعات أو من حيث تأثيرها في ادارة المجلس أو تأثيرها في الاختصاص الرقابي للمجلس.

وبما أنّ الدولة الفدرالية تبنى على أساس مبدأ الفصل بين السلطات بحيث تكون لكل سلطة اختصاصات دستورية حصرية لا تتدخل فيها السلطات الأخرى، بحيث تكون كل سلطة مستقلة عن الأخرى في ممارسة اختصاصاتها الدستورية، إلّا في أضيّق الحدود الدستورية بغية تسيير الأمور في الدولة، وبذلك يعدّ الاستقلال الوظيفي لمجلس الاتحاد في الدولة الفدرالية أحد أهم الركائز التي يتوقف عليها حسن أداء المجلس لمهامه الدستورية الموكلة إليه، ويتجلى استقلال المجلس في مجالات عمله العديدة وهي المجال التشريعي والاداري والمالي والرقابي.

وقد حاولنا في هذا البحث أن نلقي الضوء على مجالات الاستقلال الوظيفي لمجلس الاتحاد بدراسة وتحليل ومقارنة ما هو متبع في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية والاتحاد السويسري بوصفها دول رائدة في تطبيق النظام الفدرالي والعراق الذي تبنى النظام الفدرالي الذي لم ينشأ المجلس فيه لغاية اليوم لأسباب عديدة وأولها الإحالة الدستورية لتنظيم المجلس إلى قانون يسنه مجلس النواب، ومجلس النواب بدوره امتنع عن تشريع قانون المجلس، وكذلك عدم تعميم النظام الفدرالي في عموم الدولة العراقية أدى بدوره إلى عدم الاهتمام بإنشائه، مستهدفين التوصل إلى أفضل النتائج والحلول لأجل تنظيم استقلال مجلس الاتحاد في العراق حسن تنظيم.

الكلمات المفتاحية: مجلس الاتحاد، استقلال مجلس الاتحاد، الاستقلال الوظيفي لمجلس الاتحاد.

المقدمة

يقتضي تمثيل مجلس الاتحاد للوحدات الفدرالية تمثيلاً حقيقياً وفعالاً أن يكون مستقلاً في جانبيه العضوي والوظيفي، بحيث يكون في مركز دستوري وقانوني يؤمن استقلالية المجلس، فالمجلس يجب أن يكون مستقلاً وظيفياً عن كل من السلطتين التنفيذية والقضائية الاتحاديتين وكذلك مجلس النواب الاتحادي، وهو ما يقتضي توزيع الاختصاصات بصورة واضحة مع ضمان عدم مزاحمة السلطات الأخرى للمجلس في أداء مهامه الدستورية والقانونية، فيقوم المجلس بممارسة اختصاصاته باستقلالية ودون تأثير وتدخل من قبل السلطات الأخرى.

لا تعتمد الدول نموذجاً موحداً للاستقلال الوظيفي لمجلس الاتحاد، بل تختلف باختلاف نظام الحكم والظروف والأسباب التي أدت بها لاعتماد النظام الفدرالي، ولنبيّن مدى استقلال أو خضوع مجلس الاتحاد لسلطة مجلس النواب والسلطات الأخرى، أو مدى ممارسة الاختصاصات المنوطة به في إطار التوازن والتكامل فيما بينه وبين مجلس النواب من جهة وبينه وبين السلطات الاتحادية الأخرى يقتضينا الأمر تقسيم البحث إلى ثلاثة مباحث، نبحث في الأول لاستقلال مجلس الاتحاد في المجال التشريعي، أمّا الثاني فنخصصه لاستقلال مجلس الاتحاد في المجال الاداري والمالي، في حين يكون الثالث لاستقلال مجلس الاتحاد في المجال الرقابي.

أولاً: أهمية البحث

تكمن أهمية الدراسة في أنّ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد تبنى النظام الفدرالي، ولكنه إنفرد بعدم تنظيم مجلس الاتحاد في نصوصه بل أحاله إلى قانون يسنه مجلس النواب، ونظراً للأهمية البالغة التي يمثلها المجلس في الدولة الفدرالية عموماً وفي حماية الوحدات الفدرالية خصوصاً وذلك من خلال تمثيلها في المجلس محققة بذلك مبدأ المشاركة في السلطات الاتحادية وكذلك حماية استقلالها الذاتي، ونظراً لأهمية الاستقلال الوظيفي لمجلس الاتحاد في أداء مهامه على أكمل وجه، لذلك إرتأينا البحث في هذا الموضوع علنا نضيف شيئاً إلى المكتبة العلمية وكذلك نحاول أن ننير الطريق للمشرع الدستوري العراقي عند إجرائه للتعديلات الدستورية على الدستور، والمشرع العادي عند تشريعه لقانون المجلس، أيهما أسبق، مع ملاحظة أنّ تنظيمه بتعديل الدستور سيعزز استقلالية المجلس أكثر مما ستكون عليه لو تم تنظيمه بتشريع عادي لما للنصوص الدستورية من سمو وحماية من التعديل مقارنة بالتشريعات.

ثانياً: مشكلة البحث

تتمحور إشكالية الدراسة في عدم تنظيم المشرع الدستوري لمجلس الاتحاد ولكنه بخلاف ذلك نظم مجلس النواب، بل والأغرب من ذلك أنّه ترك أمر تنظيمه لمجلس النواب مما أدى إلى عدم إنشائه لغاية اليوم، فالإحالة هذه ستؤثر بشكل كبير على استقلاله ولاسيما الاستقلال الوظيفي، الذي بدونه سيكون المجلس أشبه بمجلس استشاري من كونه مجلس تشريعي يمثل الوحدات الفدرالية المكونة للدولة العراقية، لذا ينبغي أن يتم تنظيمه وما يتعلق به ينبغي دون الخضوع لرأي الأغلبية والأقلية وذلك بتعديل الدستور العراقي، بل لخدمة مسيرة الديمقراطية من خلال إكمال السلطات الاتحادية بصيغة تجعل من المجلس ممثلاً حقيقياً للوحدات الفدرالية، فالعراق دولة فتية في النظام الفدرالي لذلك ينبغي أن لا يتم تنظيم المجلس بعيداً عما هو معمول به في التجارب الفدرالية الناجحة وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية والاتحاد السويسري لكي يكون المجلس داعماً رئيسياً للنظام الفدرالي في الدولة ومن ثم الاستقرار السياسي فيها.

ثالثاً: منهجية البحث

سنتناول دراستنا في الموضوع من خلال اتباع المنهج التحليلي المقارن، وذلك بتحليل النصوص الدستورية والقانونية والقرارات القضائية المتعلقة بالموضوع ومقارنتها بنظيراتها في الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية والاتحاد السويسري كلما تطلبت الحاجة.

وقد اخترنا هذه النماذج لنلقي الضوء على استقلال مجلس الاتحاد في الدول الفدرالية بمختلف نظمها الدستورية وكذلك باختلاف البعد الفلسفي لتبنيها النظام الفدرالي.

رابعاً: هيكلية البحث

للوقوف على الموضوع بشكل دقيق سوف نقسم البحث على ثلاثة مباحث، وبالشكل الآتي:

المبحث الأول: استقلال مجلس الاتحاد في المجال التشريعي.

المبحث الثاني: استقلال مجلس الاتحاد في المجال الاداري والمالي.

المبحث الثالث: استقلال مجلس الاتحاد في المجال الرقابي.

I. المبحث الأول

استقلال مجلس الاتحاد في المجال التشريعي

السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في عملية التشريع، ومن مبادئ النظام الفدرالي ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية التي تتكون من مجلسي النواب والاتحاد، وبذلك فإنّ هذه الدول تجعل ممارسة هذا الاختصاص مهمة كلا المجلسين مع مراعاة المساواة بينهما في هذه العملية ولكنها قد تكون مساواة مطلقة أو متوازنة، ولكن إضافة للتشريع العادي يمارس مجلسي السلطة التشريعية عملية تشريعية أخرى بالغة الأهمية وهي التشريع الفرعي وذلك بوضع النظام الداخلي لكل مجلس من المجلسين.

وإن كان التشريع في أصله مهمة ينبغي ممارسته من قبل السلطة التشريعية فقط، ولكن تطور الحياة من جميع النواحي: السياسية والاقتصادية والاجتماعية...الخ، وكذلك الدور الفعال للحكومة في ادارة الدولة فرض منح الحكومة دوراً، في العملية التشريعية، ونسبة هذا الدور تؤثر على استقلال السلطة التشريعية عموماً ومجلس الاتحاد خصوصاً في عملية التشريع. وهو ما سنبحثه في المطلبين التاليين، وذلك بتخصيص أحدهما لاستقلال مجلس الاتحاد في مجال التشريع العادي، فيما نفرد الثاني لاستقلال مجلس الاتحاد في مجال التشريع الفرعي.

I.أ. المطلب الأول

استقلال مجلس الاتحاد في مجال التشريع العادي

فيما يتعلق بالتشريع تختلف أنظمة الحكم في تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الاتحاديتين وذلك فيما يخص حق تقديم مشاريع ومقترحات القوانين التي تعتبر اللبنة الأولى لتشريع القوانين مروراً بمناقشتها وإقرارها إلى المصادقة عليها ونشرها، ويعود هذا الاختلاف إلى مبدأ الفصل بين السلطات الذي تأخذ به هذه الأنظمة من حيث الشدة والمرونة، حيث تمتاز الأنظمة البرلمانية بتبنيها مبدأ الفصل النسبي بين السلطات وبذلك يكون هنالك تعاون ورقابة متبادلة بين السلطات وبذلك يكون للسلطة التنفيذية دور كبير في عملية تقديم مشاريع القوانين، إضافة إلى تقديم مقترحات القوانين من قبل السلطة التشريعية، في حين تمتاز الأنظمة الجمهورية بتبنيها مبدأ الفصل شبه التام بين السلطات بحيث لا يكون هنالك تعاون ورقابة متبادلة بين السلطات إلّا بالقدر اليسير الذي يسمح بإدارة الدولة وعدم توقفها، وهو أمر فرضه الواقع. وإذا كانت العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية الاتحاديتين على هذه الشاكلة فإنّ مجلس الاتحاد بوصفه أحد مجلسي السلطة التشريعية الاتحادية هو كذلك جزء من هذه العلاقة، مما يقتضينا أن نبيّن مدى استقلاله في هذه العملية عن السلطة التنفيذية تارة وعن مجلس النواب الاتحادي تارة أخرى. وهو ما سنبيّنه في الفروع التالية:

I.أ.١. الفرع الأول

استقلال مجلس الاتحاد في مجال التشريع العادي في الولايات المتحدة الأمريكية

ففي الولايات المتحدة الأمريكية ذات النظام الرئاسي القائم على مبدأ الفصل شبه التام أنيطت جميع السلطات التشريعية بالسلطة التشريعية الاتحادية[١]، ففي الجانب النظري لا تملك للسلطة التنفيذية أي دور في عملية اقتراح القوانين، بيد أنّ الجانب العملي يظهر أنّ التطور الدستوري قد فتح للرئيس الباب لممارسة هذا الاختصاص ودون يوجه إليه اتهام بأنّه يخرق أحكام الدستور، إذ قام بعض الرؤساء بتقديم مقترحات قوانين إمّا بطريقة غير مباشرة وذلك عن طريق أنصارهم من أعضاء السلطة التشريعية، وهذا ما كان سارياً في بادئ الأمر، ولكن يلاحظ في الوقت الحاضر أنّ الرئيس يقدم اقتراحات بمشروعات القوانين التي يريد تشريعها ويرفقها بالرسالة السنوية أو التقارير السنوية الأخرى كالتقرير الاقتصادي وتقرير الميزانية التي يوجهها الرئيس إلى السلطة التشريعية تطبيقاً للفقرة الثالثة من المادة الثانية من الدستور[٢].

تجدر الإشارة إلى أنّ مقترحات الرئيس يمكن أن تقبلها السلطة التشريعية كما يمكنها رفضها، وبذلك فإنّ مقترحات الرئيس لا تؤثر على استقلالية السلطة التشريعية وإنّما يكون الهدف منها حسن ادارة دولة الاتحاد وتطويرها، ومادام صاحب المبادرة التشريعية ومن ثم العملية التشريعية عموماً هي السلطة التشريعية أصالة ورئيس الجمهورية استثناءً فلا مناص للتكلم عن تأثر استقلاليتها من تدخل السلطة التنفيذية.

جدير بالذكر أن رئيس الدولة يملك حق الاعتراض على القوانين ولكنه اعتراض توقيفي إذ بإمكان مجلسي السلطة التشريعية إعادة إقراره بالتصويت عليه بأغلبية ثلثي كل منهما[٣]. مع ملاحظة أنّ اعتراض الرئيس على مشروع القانون المرسل إليه للمصادقة عليه لا يعد عملاً تشريعياً، بل مجرد إيقاف مؤقت لإصدار القانون ونفاذه، لإعادته إلى السلطة التشريعية لمناقشته مرة أخرى وإقراره بتصويت موصوف[٤].

أمّا فيما يتعلق باستقلال مجلس الاتحاد عن مجلس النواب فيما يخص العملية التشريعية فيتمتع كليهما بذات المركز الدستوري، حيث ساوى الدستور بينهما في ذلك ما عدا حالة المبادرة التشريعية بالنسبة للتشريعات المتعلقة بتحصيل دخل إذ تكون المبادرة لمجلس النواب حصراً، ولكن متى ما تمت المبادرة وناقشها مجلس النواب وصوت عليها فيجب إحالته إلى مجلس الاتحاد كباقي التشريعات لأخذ موافقته عليه، وإذا لم يوافق عليه عدّ في حكم العدم.

---

(١) تنظر الفقرة الأولى من المادة الأولى، من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ المعدل.
(٢) د. حميد حنون خالد، "العلاقة بين الرئيس الأمريكي والكونجرس"، *بحث منشور في مجلة كلية الحقوق/ جامعة النهرين*، المجلد ٩، العدد ٢، (٢٠٠٧): ص١٠٤.
(٣) تنظر الفقرة السابعة/ ٣ من المادة الأولى، من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ المعدل.
(٤) أحمد حمزة ناصر، "حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ"، *بحث منشور في مجلة واسط للعلوم الإنسانية*، المجلد ١١، العدد ٣٢، (٢٠١٦): ص٣٥٥.

I.أ.٢. الفرع الثاني

استقلال مجلس الاتحاد في مجال التشريع العادي في جمهورية ألمانيا الاتحادية

تختلف العملية التشريعية في جمهورية ألمانيا الاتحادية نظراً لاختلاف المعالجة الدستورية، إذ تقدم مشروعات القوانين من أعضاء مجلس السلطة التشريعية وكذلك الحكومة الاتحادية إلى مجلس النواب، غير أنّ أعضاء مجلس الاتحاد يقدمون مشروعاتهم عن طريق الحكومة الاتحادية التي لها إبداء آرائها بشأنها ومن ثم إحالتها إلى مجلس النواب[١].

بينما العلاقة بين مجلسي السلطة التشريعية تختل لصالح مجلس النواب، حيث أنّ القوانين تقر من قبل مجلس النواب ومن ثم يحيلها إلى مجلس الاتحاد الذي لا يملك تعديلها وإنّما له إمّا إقرارها أو مطالبة مجلس النواب بذلك وذلك من خلال المطالبة بانعقاد لجنة الوساطة التي لها اقتراح تعديل مشروع القانون الذي أقرّه مجلس النواب، وكثيراً ما تعمل لجنة الوساطة دوراً فعالاً وحاسماً في خلق نوع من التوازن بين المجلسين[٢]، لكن دور مجلس الاتحاد ليس بذلك القدر من التهميش من الناحية العملية، حيث له وسيلتين للاعتراض على القوانين التي يصدرها مجلس النواب، وهما الاعتراض المطلق وذلك فيما يخص التشريعات التي تمس مصالح الأقاليم الفدرالية، إذ تكون موافقة مجلس الاتحاد مطلوبة وبذلك لا تصبح قانوناً ما لم يوافق عليها مجلس الاتحاد وتسقط من الوجود، أمّا حق الاعتراض المعلق فيكون بالنسبة للتشريعات الأخرى التي لا تكون موافقة مجلس الاتحاد مطلوبة، وإنّما له الموافقة عليها أو عدم الموافقة أو اللجوء إلى لجنة الوساطة لتذليل العقبات التي تحل دون إقراره، وفي كل الأحوال إذا لم يوافق مجلس الاتحاد على مشروع القانون جاز لمجلس النواب إقراره من خلال إعادة التصويت على المشروع المحال إليه بذات الأغلبية التي رفضه بها مجلس الاتحاد[٣].

ونظراً لكون حوالي (٦٠%) من القوانين الاتحادية من قوانين الموافقة المطلقة، فإنّ الدستور الألماني وإن رجح كفة مجلس النواب على مجلس النواب فقد منح مجلس الاتحاد في عموم العملية التشريعية استقلالاً كبيراً إلى حد ما عن مجلس النواب، واستقلالاً يمكن وصفه بالتام فيما يخص العملية التشريعية متى ما مسّت مصالح الأقاليم الفدرالية، لكون المجلس أولاً وآخراً ممثلاً لتلك الأقاليم، والغاية من استقلاله إنّما حماية الاتحاد ككل عموماً والأقاليم الفدرالية خصوصاً من تعسف السلطات الاتحادية، وهو ما جعل للمجلس مركزاً دستورياً مستقلاً عن السلطة التنفيذية ومجلس النواب.

---

(١) تنظر المادة (٧٦)، من دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل، في عام ٢٠١٢. لقد تم تناول موضوع العملية التشريعية بالبحث بالتفصيل في الفصل الأول من الباب الأول من هذه الأطروحة.

(٢) بدرخان حسن بانيماراني، *العملية التشريعية في الدولة الفدرالية*، (بيروت: منشورات زين الحقوقية، ٢٠٢٢)، ص٦٩.

(٣) تنظر: المادة (٧٧)، من دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل في عام ٢٠١٢.

بعد انتهاء مجلسي السلطة التشريعية من عملية المناقشة والتصويت على مشروعات ومقترحات القوانين لابد من اجتيازها مراحل تمهد لإنفاذها والتي تختص بها السلطة التنفيذية، وتتضمن عملية التصديق والإصدار أو النشر.

وفقاً لدستور جمهورية ألمانيا الاتحادية يصبح مشروع القانون الذي يعتمده مجلس النواب قانوناً إذا وافق عليه مجلس الاتحاد، أو لم يعترض عليه أو سحب اعتراضه، أو إذا رفض الاعتراض من قبل مجلس النواب وبذات الأغلبية التي صوت عليه مجلس الاتحاد(١)، ولكن هذا النص لا يعني توقف دور السلطة التنفيذية عند تقديم مقترحات القوانين، بل ينبغي أن يوقع عليها رئيس الاتحاد ولكن دون أن يكون له حق الاعتراض، وبعدها ينشر في الجريدة الرسمية للاتحاد، ما لم ينص على خلاف ذلك في القانون. والأصل أن يحدد كل قانون تأريخ بدء دخوله حيز النفاذ، ولكن في حال غياب هكذا حكم، يدخل القانون حيز النفاذ بعد أربعة عشر يوماً من تأريخ نشره في الجريدة الرسمية(٢).

مما سبق أعلاه يظهر لنا بوضوح تفوق السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في عملية التشريع على حساب السلطة التنفيذية في الظروف الاعتيادية، ولكن في الطوارئ التشريعية تنقلب المعادلة لصالح السلطة التنفيذية ومجلس الاتحاد دون مجلس النواب، إذ بالرغم من عدم منح الدستور للسلطة التنفيذية حق إصدار لوائح الضرورة، ولكنه منح رئيس الاتحاد إعلان حالة الضرورة "الطوارئ" التشريعية بالنسبة لأحد القوانين وذلك بطلب من الحكومة الاتحادية وموافقة مجلس الاتحاد، وذلك إذا رفض مجلس النواب تشريعه بالرغم من إعلان الحكومة أنّه مشروع مستعجل، أو اعتمده في صيغة غير مقبولة لدى الحكومة، وعندما الطوارئ التشريعية، يصبح المشروع الحكومي الذي أعلنته الحكومة بأنّه مستعجل قانوناً نافذاً بالرغم من معارضة مجلس النواب له متى ما وافق عليه مجلس الاتحاد؛ وكذلك ينطبق هذا الأمر إذا رفض مجلس النواب تمرير مشروع القانون خلال أربعة أسابيع بعد إعادة تقديمه إليه(٣)، جدير بالذكر أنّ إعلان حالة الضرورة التشريعية لا يمكن أن تتعدى فترة ستة أشهر خلال مدة تولي رئيس الحكومة منصبه، أي أنّ بإمكان كل رئيس حكومة إعلان حالة الطوارئ التشريعية لمرة واحدة فقط، كما لا يمكن أن تطال أحكام الدستور التعليق أو التعديل(٤)، ومن الأسباب التي تدفع رئيس الاتحاد إلى إعلان حالة الطوارئ التشريعية إذا لم يعد رئيس الحكومة الاتحادية يتمتع بثقة مجلس النواب، ولم يتم حل مجلس النواب، فيُسمح للحكومة الاتحادية اعتماد مشاريع القوانين ولكن بموافقة مجلس الاتحاد، وبذلك يصبح مجلس

(١) تنص المادة (٧٨)، من دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية على " يصبح مشروع القانون الذي أعتمه البوندستاغ قانوناً إذا وافق البوندسرات عليه، أو لم يتقدم البوندسرات بطلب وفق الفقرة (٢) من المادة ٧٧، أو لم يعترض على القانون خلال الفترة الزمنية المنصوص عليها في الفقرة (٣) من المادة ٧٧، أو سحب هذا الاعتراض، أو إذا تم رفض الاعتراض من قبل البوندستاغ بأغلبية أعضائه".

(٢) تنظر: المادة (٨٢)، من دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل في عام ٢٠١٢.

(٣) تنظر: المادة (٨١/ ١ و٢)، من دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل في عام ٢٠١٢.

(٤) د. مروج ص١٨٠-١٨١؛ د. محمد طي، *القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية*، ط٨، (بيروت: منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٣)، ص٤١٥-٤١٧.

الاتحاد "إحتياطي للشرعية" عندما يكون يمتنع مجلس النواب التصرف أو غير قادر على ذلك[١].

وبذلك يظهر لنا أنّ دور مجلس الاتحاد يزداد أهمية في حالة الضرورة التشريعية إذ يمكن القول بأنّه يصبح بمثابة المجلس الوحيد للسلطة التشريعية الاتحادية

I.أ.٣. الفرع الثالث

استقلال مجلس الاتحاد في مجال التشريع العادي في الاتحاد السويسري

من الغرابة بمكان القول بوجود اختصاصات تشريعية للمجلس الفدرالي السويسري (السلطة التنفيذية الاتحادية) ولكن إذا لاحظنا أنّ الدستور السويسري لا يأخذ بنظام الفصل بين السلطات الذي تأخذ به النظم السياسية الديمقراطية الأخرى ولاسيما النظام الأمريكي[٢].

وقد أعطى الدستور لكل عضو في الجمعية الاتحادية وكذلك كل مجموعة ولجنة برلمانية ومقاطعة حق التقدم بمبادرة إلى السلطة التشريعية، وكذلك منح أعضاء كل من مجلسي السلطة التشريعية الاتحادية والسلطة التنفيذية الاتحادية حق التقدم باقتراحات فيما يخص الموضوعات المطروحة للتداول[٣]. وقد كلف الدستور السويسري السلطة التنفيذية بأن تقدم إلى السلطة التشريعية الاتحادية (الجمعية الاتحادية) مشاريع القوانين[٤] والقرارات التشريعية "Arretes"، وقد يأتي الدافع لتشريع قانون جديد من الجمهور أو الادارة الفدرالية أو البرلمان إذ يتم مطالبة المجلس الاتحادي بإعداد مشروع قانون، وبعدما يعده المجلس يقدمه إلى الأقاليم والأحزاب السياسية والجمعيات والأطراف المعنية الأخرى للتشاور بشأنه، وبناءً على نتائج التشاور يقوم المجلس بمراجعة المشروع ومن ثم يقدمه إلى السلطة التشريعية الاتحادية[٥]. وبذلك فإنّ السلطة التنفيذية أصبحت كما قال البعض هي المشرف والموجه على العملية التشريعية[٦].

ولكن بالرجوع إلى المراحل الأربعة التي يتوجب أن يمر خلالها مشروع القانون لكي يصبح قانوناً والتي تتلخص في "١- مشروع من قبل الإدارة. ٢- استشارة الولايات الفيدرالية والأحزاب السياسية ورجال الأعمال والنقابات والمجموعات المهتمة الأخرى تمت الموافقة على المناقشة البرلمانية والصيغة النهائية. ٣- إمكانية إجراء الاستفتاء. ٤- وتؤدي المشاورة الرسمية (المؤسسية) إلى التعليقات والمطالبات بالتعديلات وحتى المقترحات البديلة. وعادة ما

(1) Konrad Reuter, The Bundesrat and the Federal System: Republic of Germany, 15th edition, Bundesrat Press and Communication, Berlin, 2020, p52.

(٢) د. محمد عمر مولود، الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي، المصدر السابق، ص٢٦٦.

(٣) تنظر: المادة (١٦٠)، من دستور سويسرا الصادر عام ١٩٩٩ المعدل في عام ٢٠١٤.

(٤) تنظر: المادة (١٨١)، من دستور سويسرا الصادر عام ١٩٩٩ المعدل في عام ٢٠١٤.

(5). The Swiss Parliament, Parliamentary Services, Bern, p8, available at: PV105994_BBL_Broschuere_Parlament_en_abz.pdf, last visit: 10/9/2023.

(٦) د. محمد عمر مولود، الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي، المصدر السابق، ص٢٦٦.

يتم الإعلان عنها حتى يتم إعلام الناخبين بما يجري وما هي إيجابيات وسلبيات القانون الجديد. إذا هدد حزب أو لوبي قوي بالدعوة إلى إجراء استفتاء في مرحلة لاحقة إذا لم يتم تلبية مطالبهم، فقد تقوم الإدارة بإعادة صياغة قانون جديد بالكامل بعد التشاور"[١].

بالرغم من وجود قيد حق الاستفتاء الاختياري على القوانين في سويسرا ولكن مع ذلك يبقى التشريع من اختصاص السلطة التشريعية وتمارسه بفعالية وقوة وما يدل على ذلك هو عدم الطعن عن طريق الاستفتاء على الغالبية العظمى من القوانين التي تم تشريعها. هذا بالإضافة إلى أنّه من النادر أتجاه أصوات أغلبية الأصوات في الاستفتاء إلى نقض التشريع الذي أقرّه ممثليهم. ولكن ذلك لا يعني عدم فعالية الاستفتاء الاختياري بل له تأثر كبير على قرارات السلطة التشريعية. فالتلويح المستمر بالاستفتاء يدفعها لإيجاد حلول وسطى يرجّح أن تفوز في أي اقتراع بأغلبية الأصوات[٢].

لقد ترتب على ما سبق من مراحل لتشريع القوانين في سويسرا أن تصبح عملية التشريع بطيئة إلى حد ما، مما قد يشكل عائقاً مع وجود قوانين أكثر توجهاً تقنياً. ولكن يجب الأخذ بنظر الاعتبار أنّ القوانين لا تكون مفيدة إلا إذا احترمتها الأغلبية، ففي النهاية العملية الأبطأ قد تكون هي الأفضل[٣].

ومما سبق يظهر لنا أنّ موضوع استقلال مجلس الاتحاد في الفدرالية السويسرية لا ينحصر بعلاقته بالسلطة التنفيذية ومجلس النواب فقط بل تضيف طبيعة نظام الديمقراطية المباشرة وشبه المباشرة في هذه الفدرالية الشعب أيضاً كطرف ثالث يؤثر في العملية التشريعية مباشرة وبفعالية سواء في مرحلة المشاورات التي تسبق تقديم مشروع القانون من قبل السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية أو في المرحلة اللاحقة على تشريعية إذ له الإبقاء على القانون أو نسفه من الوجود إذا استفتى بالضد منه.

وفيما يخص استقلال مجلس الاتحاد من مجلس النواب، فسبق وأن بيّنا بأنّ لمجلسي السلطة التشريعية الاتحادية صلاحيات تشريعية متساوية، وبذلك فإنّ تشريع أي قانون اتحادي يحتاج إلى موافقة المجلسين عليه، وقد درجت السلطة التشريعية في الاتحاد السويسري على

(1) Switzerland's Political System: Switzerland's Parliament, Democracy Building, available at: http://www.democracy-building.info/switzerlands-parliament-legislation.html, last visit: 22/8/2023; How many steps does it take to pass a Swiss law?, SWI swissinfo.ch - a branch of Swiss Broadcasting, available at: How many steps does it take to pass a Swiss law? - SWI swissinfo.ch, last visit: 22/8/2023.
(2) What's the point of a parliament in a direct democracy?, SWI swissinfo.ch - a branch of Swiss Broadcasting, available at: What's the point of a parliament in a direct democracy? - SWI swissinfo.ch, last visit: 25/8/2023.
(3) Switzerland's Political System: Switzerland's Parliament,op.cit.

توزيع الأعمال المشتركة فيما بين المجلسين باتفاق رئيسيهما لتحديد المجلس الذي سيبت فيها أولاً وإذا لم يتوصلا إلى اتفاق بشأنها فيتم ذلك بالقرعة[١].

وبعد انتهاء المجلس الذي بتّ في مناقشة وإقرار مشروع القانون يحيله للمجلس الآخر للنظر فيه وإقراره، وفي حالة إجرائه تعديلات عليه يحيلها للمجلس الآخر، وفي حال عدم توصلهما إلى الصيغة التي يرضيان بها يتم اللجوء إلى تشكيل لجنة التوفيق التي تتألف من أعضاء كلا المجلسين، وتطرح هذه اللجنة الحل الذي توصلت إليه على المجلسين فإذا أقراه شرّع القانون وإذا لم يقره أحدهما وجب التخلي عنه[٢].

I.أ.٤. الفرع الرابع

استقلال مجلس الاتحاد في مجال التشريع العادي في العراق

ولبيان استقلال مجلس الاتحاد عن السلطة التنفيذية ومجلس النواب ينبغي علينا البحث في موقف مقترح التعديلات الدستورية وكذلك مشروع قانون مجلس الاتحاد. فبالرجوع إلى مقترح التعديلات نجد أنّه في الاختصاص التشريعي لمجلس الاتحاد نص على أن يقدم مقترحات ومشروعات القوانين ذات العلاقة بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى مجلس النواب[٣]. وبذلك نجد عدم تمتع مجلس الاتحاد بالاستقلال في اقتراح القوانين باعتباره اللبنة الأولى للعملية التشريعية وذلك لعدم قدرة أعضائه ولجانه على تقديم مقترحات القوانين إلى مجلسهم أي مجلس الاتحاد بحيث يكون المجلس هو المبادر في الاقتراح ومناقشته وإقراره فحسب، بل المعضلة الأكبر رغم أنّ مجلس الاتحاد مقيد بتقديم مقترحات تتعلق بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم فعليه تقديمها إلى مجلس النواب لكي ينظر فيها هو أولاً، وبذلك يكون مجلس النواب هو الذي يقرر تبني المقترح من عدمه، وهو أمر لا يخدم استقلال مجلس الاتحاد بتاتاً ولا تمثيله للوحدات الفدرالية تمثيلاً حقيقياً إذ أنّ دوره يكاد يكون معدوماً. هذا فيما يتعلق بحق اقتراح القوانين.

أمّا فيما يخص عملية إقرار القوانين فإنّ مقترح التعديلات لم يمنح مجلس الاتحاد سوى الاعتراض على مشروعات القوانين التي يحيلها إليه مجلس النواب، إذ له إمّا إقرار مشروع القانون بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه أو الاعتراض عليه بذات الأغلبية وإعادته لمجلس النواب، فإذا وافق مجلس النواب على أسباب اعتراض مجلس الاتحاد أقرّها، أمّا إذا لم يقبلها فعليه أن يرفض أسباب اعتراض مجلس الاتحاد عليه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه[٤].

(1) See Articles (83-84) of Federal Act on the Federal Assembly (Parliament Act, ParlA).

(2) See Articles (86-93) of Federal Act on the Federal Assembly (Parliament Act, ParlA).

(٣) تنظر: المادة (٩٤/ أولاً)، من مقترح التعديلات الدستورية لعام ٢٠٠٩.

(٤) تنظر: المادة (٩٤/ ثانياً)، من مقترح التعديلات الدستورية لعام ٢٠٠٩.

أمّا موقف مشروع قانون مجلس الاتحاد فنجد أنّه ألزم مجلس الاتحاد بأن يقدم مقترحات القوانين والرؤى التي تتعلق بتعزيز وتمكين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم التي يقترحها أعضائه أو احدى لجانه إلى رئيس الجمهورية، وإذا وافق رئيس الجمهورية على المقترحات والرؤى المقدمة يأمر بإعداد مشاريع قوانين بها وإرسالها لمجلس النواب للنظر في تشريعها[١].

وهو ما نراه جعل المجلس تابعاً لرئيس الجمهورية الذي يفترض به أنّه يسود ولكن لا يحكم بينما في هذه الحالة فإنّه يحكم بل ويُخضع مجلس الاتحاد ومصالح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لما يراه مناسباً هو وليس المجلس ومصالح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ومواطنيها. وهو مسلك غير صحيح وانتقاص من مكانة مجلس الاتحاد ودور الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المشاركة الحقيقية في السلطات الاتحادية. وبذلك نجد أنّ مشروع قانون المجلس قد جعل مجلس الاتحاد ليس فقط تابعاً لرئيس الجمهورية فيما يخص عملية تقديم مقترحات القوانين والرؤى، بل نصب رئيس الجمهورية قيّماً على المجلس فيما يخص هذه المقترحات والرؤى، فإن وافق الرئيس عليها أذِن بإعداد مشاريع قوانين بها ورفعها إلى مجلس النواب.

وفي هذا الشأن تثور العديد من الأسئلة التي ينبغي الإجابة عليها، ففي حالة موافقة رئيس الجمهورية على المقترحات والرؤى وأمر بإعداد مشاريع قوانين بها، أليس الأولى به أن يرسل المشروع بعد إعداده إلى مجلس الاتحاد قبل مجلس النواب لينظر به المجلس هل تتوافق مع رؤية المجلس أو الأعضاء أو اللجنة صاحبة المقترح؟ لاسيما وأنّ هذه المقترحات والرؤى تتعلق بتمكين وتعزيز الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم للتمتع بحقوقها وحقوق مواطنيها الدستورية.

وإن لم يوافق عليها، ما هو سنده في ذلك، هل هو مخالفتها لأحكام الدستور سواء من حيث الموضوع أو تجاوز على الاختصاصات؟ هذا من جهة. ومن جهة أخرى يثور التساؤل حول مصير هذه المقترحات والرؤى، هل تسقط من الوجود؟ وهل للرئيس مطالبة مجلس الاتحاد بتعديل المقترح سواء بالزيادة أو النقصان؟

وبالنسبة لإجراءات العملية التشريعية الأخرى فإنّ مشروع قانون مجلس الاتحاد سلك مسلك مقترح التعديلات إلّا إذا اعتراض مجلس الاتحاد على مشروع القانون المحال إليه من قبل مجلس النواب، فإذا لم يوافق مجلس النواب على أسباب اعتراض مجلس الاتحاد أعاده

(١) تنص المادة (١٣/ أولاً)، من مشروع قانون مجلس الاتحاد لعام ٢٠١٤ على "لمجلس الاتحاد تقديم مقترحات قوانين ورؤى إلى رئيس الجمهورية مما لا يقل عن عشرة من أعضائه أو من احدى لجانه المختصة تهدف لتعزيز وتمكين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم التمتع بحقوقها وحقوق مواطنيها الدستورية والقانونية، ولرئيس الجمهورية في حالة موافقته على تلك المقترحات والرؤى الأمر بإعداد مشاريع قوانين بها ورفعها لمجلس النواب للنظر في تشريعها على وفق أحكام الدستور وهذا القانون.

إليه مرة ثانية، فإن وافق عليه مجلس الاتحاد أقرّه وإن لم يوافق عليه أعاده مرة أخرى إلى مجلس النواب الذي له إمّا إقراره أو رفض أسباب اعتراض مجلس الاتحاد بأغلبية الثلثين[١].

مما سبق يتضح لنا بأنّ المنظور العراقي لتنظيم مجلس الاتحاد سواء في مقترح التعديلات الدستورية أو مشروع قانون مجلس الاتحاد يهدف إلى تنظيم المجلس بطريقة لا تكون له كلمة الفصل في العملية التشريعية، إذ يتبين لنا من موقف مقترح التعديلات عدم تمكن مجلس الاتحاد من مقارعة مجلس النواب العملية التشريعية لا في تقديم مقترحات القوانين ولا في الإجراءات التشريعية إذ أنّه خاضع لمجلس النواب في عموم العملية التشريعية فلا يملك المبادرة التشريعية سوى فيما يتعلق منها بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وفوق ذلك عليه تقديمها إلى مجلس النواب، فلا يملك مناقشتها في لجانه ولا إقرارها في جلساته. وهو خلاف فلسفة المجلس وفلسفة الفدرالية العراقية التي تقتضي أن يكون لأعضاء ولجان المجلس حق المبادرة التشريعية وذلك بتقديمها إلى مجلسهم بدلاً من مجلس النواب حاله حال مجلس النواب، ومناقشتها وإقرارها ومن ثم إحالتها إلى مجلس النواب، وفي حالة قيام الخلاف بينهم فيما يتعلق بمشروع ما إمّا يتم حله بينهم أو يهمل المشروع. وبهكذا حالة يكون المجلس في مركز دستوري ممتاز لحماية مكونات التنوع الثقافي التي يمثلها المجلس فتتحقق فلسفة المجلس والفدرالية العراقية على أكمل وجه.

I.ب. المطلب الثاني

استقلال مجلس الاتحاد في مجال التشريع الفرعي

لا تقتصر استقلالية مجلس الاتحاد في مجال التشريع على التشريع العادي، بل تمتد لتشمل التشريع الفرعي أيضاً، أي القواعد القانونية المنظمة ليسر عمل مجلس الاتحاد، إذ تحتاج كل مؤسسة إلى وجود لائحة أو قواعد تنظيم أجهزتها وعملها وحقوق وواجبات أعضائها أو الموظفين العاملين فيها، وتتخذ هذه القواعد شكل وثيقة مكتوبة يكون للمخاطبين بأحكامها الاطلاع عليها والرجوع إلى أحكامها عند الضرورة[٢]، ويطلق على هذا النوع من التشريع بالنظام الداخلي للمجس والذي يعرف بأنّه "مجموعة من القواعد والتدابير المتعلقة بسير البرلمان، وهو الاداة الاساسية لتنظيمه وحسن سير عمله". وكذلك بكونه "مجموعة قواعد داخلية لتنظيم العمل داخل المجالس لمؤسسات نيابية، تحتوي على مجموعة من القواعد الحاكمة، لقيام الأعضاء لممارسة مهامهم النيابية الرقابية والتشريعية"[٣]. أي يكون للمجلس الحق الحصري في تقرير قواعد العمل لإجراءاته الخاصة، وتقرير ما سيدرسه أو يناقشه من أمور[٤]، فيرسم النظام تنظيم التقسيمات الادارية داخل وكيفية اختيار من يتولونها، وفحص الطعون والتحقق من مدى صحة عضوية الأعضاء، وآليات اقتراح القوانين وما يتعلق بها من إجراءات وسير الجلسات وإجراءات المناقشة والتصويت على مشاريع ومقترحات القوانين،

(١) تنظر المادة (١٣/ ثانياً/ د/ ٢)، من مشروع قانون مجلس الاتحاد لعام ٢٠١٤.
(٢) بن سمير أحمد، "ضمانات استقلالية السلطة التشريعية في الجزائر"، (أطروحة دكتوراه مقدمة إلى قسم الحقوق بكلية الحقوق والعلوم السياسية/ جامعة باتنة ـ٠١ـ، الجزائر، ٢٠٢٠)، ص٤٩.
(٣) عبد العزيز الصادقي، المصدر السابق، ص١٥٥.
(٤) د. محمد محمود العمار العجارمة، المصدر السابق، ص٢١٨.

وكيفية تشكيل اللجان الدائمية والمؤقتة داخل المجلس، وكذلك كيفية حفظ النظام في أثناء جلسات المجلس، وما إلى ذلك من الأمور ذات العلاقة بسير العمل داخل المجلس[١]. وقد ذهب جانب من الفقه إلى القول: إنّ ما يحدث داخل المجلس يسيطر عليه المجلس[٢].

وعليه يعتبر النظام الداخلي لمجلس الاتحاد ضرورة قصوى لأنّه يحدد طريقة عمل المجلس في تنفيذه للدستور، لأنّه ينصب على مواد دستورية ويفسر أحكاماً له[٣]. وبذلك يظهر لنا أنّ أهميته لا تقتصر على تنظيم المسائل الشكلية والإجرائية فقط، بل تمتد للمسائل الموضوعية أيضاً لتقوم بتكملة النصوص الدستورية المتعلقة بمجال الاختصاص البرلماني للمجلس. وعليه فإنّ استقلال المجلس في وضع نظامه الداخلي لا يعني حريته في وضعه بل يجب أن لا يخالف أحكام الدستور لأنّه يخضع لرقابة الدستورية حاله حال التشريعات العادية[٤].

ولتعلق الموضوعات التي تتضمنها الأنظمة الداخلية بإحدى السلطات العامة في الدولة، كان من المفروض أن تنظمها الدساتير في صلبها، ولكنها تكتفي بالنص على بعض المبادئ الأساسية الخاصة بالسلطة التشريعية المتعلقة بتشكيلها واختصاصاتها وكيفية أداء مهامها، فيما تترك التفاصيل الأخرى لينظمها النظام الداخلي[٥] لكل مجلس وبما فيها مجلس الاتحاد.

وما يدل على أهمية النظام الداخلي للمجلس هو عدم جواز إصداره بقانون بل يمنح المجلس سلطة مطلقة في وضعه بعيداً عن السلطة التنفيذية التي تشارك غالباً في وضع القوانين، لذلك تنص الدساتير على اختصاص المجلس بوضع نظامه الداخلي بنفسه وبالصورة التي يراها مناسباً بعيداً عن تدخل السلطة التنفيذية[٦]، لأنّ إصداره في صيغة يعني وجوب المصادقة عليه من قبل مجلسي السلطة التشريعية، بالإضافة إلى تدخل السلطة التنفيذية في المصادقة عليه وإصداره.

أولاً: استقلال مجلس الاتحاد في مجال التشريع الفرعي في الولايات المتحدة الأمريكية

يختص مجلس الاتحاد في الولايات المتحدة الأمريكية بسن نظامه الداخلي وفقاً للدستور الذي ينص على "يمكن لكل من المجلسين أن يضع قواعد نظامه الداخلي..."[٧]. وبذلك فإنّ المجلس مستقل في وضع نظامه ودون أن يخضع لا لمجلس النواب ولا لأية سلطة أخرى في وضعه.

(١) اسيل حسين عبد الأمير العبيدي، المصدر السابق، ص٢٢٧.
(٢) د. محمد محمود العمار العجارمة، المصدر السابق، ص٢١٨.
(٣) د. محمد طي، المصدر السابق، ص٣٣.
(٤) عبد العزيز الصادقي، المصدر السابق، ص١٥٥؛ اسيل حسين عبد الأمير العبيدي، المصدر السابق، ص٢٢٧.
(٥) د. مروج هادي الجزائري، المصدر السابق، ص١٥٩-١٦٠.
(٦) د. محمد محمود العمار العجارمة، المصدر السابق، ص٢١٩.
(٧) المادة الأولى، الفقرة الخامسة/ ٢ ، من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ المعدل.

ثانياً: استقلال مجلس الاتحاد في مجال التشريع الفرعي في جمهورية ألمانيا الاتحادية

"يتخذ البوندسرات قراراته بأغلبية أصواته على الأقل. ويعتمد قواعده الإجرائية"[١]. وفيما يخص عملية التصويت فإنّ الدستور الاتحادي ينص على "ولا يجوز لأي ولاية الإدلاء بالأصوات المخصصة لها إ لاّ إذا كانت أصواتها موحدة، وأدلى بها أعضاء الولاية الحضور أو من ينوبون عنهم"[٢] وبذلك فإنّ الدستور قد ألزم أعضاء كل وحدة فدرالية في المجلس أن تصوت إمّا بالإيجاب أو الرفض، أي لا يجوز أن يصوت بعضهم لصالح القرار أو التشريع والبعض الآخر بالضد منه، وغاية ذلك أن عملية التصويت هي وسيلة للتعبير عن ارادة الوحدة الفدرالية وليس ارادة العضو الفردي في المجلس. وهو الأمر الذي أدى إلى انفراد مجلس الاتحاد الألماني بميزة فريدة ألا وهي اختيار ما يسمى بـ"القائد التصويتي أو زعيم التصويت" إذ تقرر حكومة كل وحدة فدرالية في الغالبية العظمى من الحالات كيفية الادلاء بأصوات الوحدة الفدرالية في المجلس الاتحادي، فيتم تحديد أحد الأعضاء زعيماً للتصويت وذلك قبل اجتماع مجلس الاتحاد كما يمكن أن يتم التصويت من قبل الأعضاء أنفسهم، ولكن عادة يقوم عضو واحد فقط بالتصويت عن أعضاء كل وحدة فدرالية، حتى إذا لم يحضر الاجتماع الأعضاء الآخرون لوحدته سواه[٣].

ثالثاً: استقلال مجلس الاتحاد في مجال التشريع الفرعي في الاتحاد السويسري

نص الدستور السويسري على اختصاص السلطة التشريعية الاتحادية بوضع التشريعات الخاصة بتنظيم وإجراءات السلطات الاتحادية (أي النظم الداخلية لها)، ولكنه على الرغم من ذلك لم ينص على انفراد كل مجلس من مجلسي السلطة التشريعية بوضع نظامه الداخلي ولكن بالرجوع إلى القانون الاتحادي للسلطة التشريعية الاتحادية نجد أنّ المادة (٣٦) منه وتحت عنوان لوائح المجلس (Council regulations) ينص على "يصدر كل مجلس لائحة تتضمن الأحكام التنفيذية المتعلقة بتنظيمه وإجراءاته"[٤].

رابعاً: استقلال مجلس الاتحاد في مجال التشريع الفرعي في العراق

ينص مقترح التعديلات الدستورية على "يضع مجلس الاتحاد قانوناً (نظاماً داخلياً لتنظيم سير العمل في)"[٥]، فيما نص مشروع قانون مجلس الاتحاد على "يضع مجلس الاتحاد

---

(١) المادة (٥٢/ ٣)، من دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل في عام ٢٠١٢.
(٢) تنظر المادة (٥١/ ٣)، من دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل في عام ٢٠١٢.
(3) Bundesrat, Der Bundesrat> Plenarsitzungen> Stimmabgabe, Available at: https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/br-plenum/stimmabgabe/stimmabgabe-node.html, last visit: 6/12/2023.
(4) Article 36 of Federal Act on the Federal Assembly (Parliament Act, ParlA) states that: "Each council shall issue regulations with the implementing provisions relating to its organization and procedure".
(٥) المادة (٨٨)، من مقترح التعديلات الدستورية لعام ٢٠٠٩.

الاتحاد نظاماً داخلياً له لتنظيم سير العمل فيه وحتى يتم ذلك على المجلس الاستعانة بأحكام النظام الداخلي لمجلس النواب وبما لا يتعارض وأحكام هذا القانون ومهام مجلس الاتحاد"[١].

وبذلك يتفق كلاً من مقترح التعديلات ومشروع القانون على اختصاص مجلس الاتحاد بوضع نظامه الداخلي باستقلالية، ولكن تجب ملاحظة أنّ إيراد كلمة "قانوناً" في المادة (٨٨) من مقترح التعديلات قد تفسر بصورة تسلب من مجلس الاتحاد استقلاليته في وضع نظامه الداخلي وذلك لأنّ مقترح التعديلات كما أسلفنا قد ألزم مجلس الاتحاد بتقديم مقترحاته إلى رئيس الجمهورية والذي يأمر حال اقتناعه به بصياغته وإرساله إلى مجلس النواب وتكون لمجلس النواب في تشريع القوانين الكلمة العليا إذ حتى في حالة رفض مجلس الاتحاد للمشروع الذي صوت عليه مجلس النواب يمكن لمجلس النواب إقراره بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وبذلك يصبح مجلس الاتحاد تابعاً لمجلس النواب حتى في وضع نظامه الداخلي، لذلك يتوجب إزالة كلمة "قانوناً" والاكتفاء بعبارة "نظاماً داخلياً" في المادة المذكورة في مقترح التعديلات الدستورية والتي لا تحتمل تفسيراً آخر.

كما يؤاخذ على مشروع القانون اشتماله على إمكانية استعانة مجلس الاتحاد بالنظام الداخلي لمجلس النواب، وإن نص على "بما لا يتعارض وأحكام هذا القانون ومهام مجلس الاتحاد". نجد أنّ وجود هكذا نص يفتح باباً يوحي بأنّ مجلس الاتحاد قد لا يتمكن أو يتأخر في وضع نظامه الداخلي وحكم في غير محله، كما أنّ مجلس الاتحاد الذي هو مجلس يمثل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم يتكون من عدد قليل مقارنة بمجلس النواب لذلك لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يعمل هكذا مجلس بنظام مجلس النواب يربو عدد أعضائه عن عدد أعضاء مجلس الاتحاد بثلاثة أضعاف على أقل تقدير.

لذلك نقترح على المشرع الدستوري العراقي عند تعديل الدستور والمشرع عند تشريع قانون مجلس الاتحاد، أيهما أسبق، أن تصاغ المادة المتعلقة بوضع النظام الداخلي لمجلس الاتحاد بهذه الصيغة: "يضع مجلس الاتحاد نظاماً داخلياً لتنظيم سير العمل فيه".

II. المبحث الثاني

استقلال مجلس الاتحاد في المجال الاداري والمالي

من المجالات التي تؤثر على استقلال مجلس الاتحاد المجال الاداري والمالي، ففي المجال الاداري ينبغي أن يكون المجلس هو سيد نفسه فيما يخص اختيار هيئة رئاسته وأن تستأثر هذه الهيئة بصلاحيات ادارية وتنظيمية تمكنها من ادارة المجلس بصورة تحقق فلسفته وغايته التي أُنشأ لأجلها، ولا يتحقق ذلك إذا كان المجلس في شؤونه الادارية تابعاً أو خاضعاً لهيئة أخرى، ولا يقل الاستقلال المالي عن الاستقلال الاداري أهمية وإن كان بالإمكان اعتباره جزءً من الاستقلال الاداري ولكن بلغة الأرقام إن صح التعبير، وكذلك متمماً للاستقلال العضوي للمجلس، فلا مناص للقول باستقلال المجلس إذا كان في جانبه المالي غير مستقل

(١) المادة (٧)، من مشروع قانون مجلس الاتحاد لعام ٢٠١٤.

عن السلطات الأخرى، لكون الجانب المالي أحد أهم وسائل أداء المجلس لمهامه بحرية واستقلال، ولأجل بيان ذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نخصص المطلب الأول للاستقلال الاداري للمجلس، فيما نبحث في المطلب الثاني استقلاله المالي.

II.أ. المطلب الأول

استقلال مجلس الاتحاد في المجال الاداري

من العوامل اللازمة لاستقلال مجلس الاتحاد ادارته لشؤونه الادارية دون تدخل من السلطات الأخرى لما لها من أهمية بالغة في حسن أدائه لأعماله، وللاستقلال الاداري للمجلس أوجه عديدة، منها ما يتعلق باختيار هيئة الرئاسة، ومنها ما يتعلق بانفراده في المحافظة على النظام أثناء جلسات المجلس. ومنها ما يتعلق بتنظيم المجلس لهيكليته الادارية الوظيفية، وفيما يلي نوضح ذلك في الفروع التالية:

II.أ.١. الفرع الأول

اختيار هيئة رئاسة مجلس الاتحاد

وفيما يتعلق بهيئة الرئاسة فإنّها تعتبر رمزاً ومثلاً للسلطة التشريعية والحكم المحايد بين الأغلبية والأقلية وكذلك بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، لذلك تعد شخصية رئيس المجلس من أحد أهم العوامل المؤثرة في سير المناقشات داخل المجلس[١]، وتتكون هيئة الرئاسة إمّا من رئيس المجلس أو رئيس ونائب أو نائبين، وتمارس هيئة رئاسة المجلس مهام أساسية عديدة، ومنها تنظيم جدول أعمال المجلس، والمصادقة على محاضر الجلسات، ووضع القواعد المنظمة للمحاضر، والفصل في تنازع الاختصاص بين اللجان، وكذلك إعداد خطة عمل المجلس وتشكيلاته الادارية ومتابعة تنفيذها بعد إقرارها، وكذلك رسم السياسات الادارية والمالية له، إضافة إلى تنظيم علاقات المجلس مع السلطات والمؤسسات الأخرى في الدولة[٢]، ولكن تجدر الإشارة إلى أنّ بعض الأمور السابقة ينبغي لإقرارها موافقة أعضاء المجلس عليها وفق دستور الدولة أو النظام الداخلي للمجلس.

وبالنسبة لاختيار هيئة الرئاسة نجد أنّ الدول الفدرالية لم تسلك ذات الطريقة في اختيار هيئة رئاسة المجلس ولاسيما رئيس المجلس، ففي الولايات المتحدة الأمريكية نجد أنّ الدستور قد جعل نائب رئيس دولة الاتحاد رئيساً لمجلس الاتحاد بحكم المنصب ولكن فوق ذلك كلف الدستور المجلس بانتخاب رئيس مؤقت له في حال غياب نائب الرئيس أو عندما يتولى مهام رئيس الدولة[٣]، ويبقى الرئيس المؤقت لغاية انتخاب عضو آخر يحل محله أو لغاية

(١) د. محمد محمود العمار العجارمة، المصدر السابق، ص٢١٩.
(٢) اسيل حسين عبد الأمير العبيدي، المصدر السابق ، ص٢٢٥.
(٣) تنص المادة الأولى، الفقرة الثالثة/ ٤ ، من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ المعدل على " يكون نائب رئيس الولايات المتحدة رئيساً لمجلس الشيوخ، ولكنه لا يدلي بصوته ما لم تتعادل الأصوات".

انتهاء فترة ولايته في عضوية المجلس، على أن يتولى أمين المجلس أو مساعده مهام رئيس المجلس لغاية انتخاب الرئيس المؤقت[١].

بينما في جمهورية ألمانيا الاتحادية فقد نص دستورها والنظام الداخلي للمجلس على أن ينتخب المجلس من بين أعضائه رئيساً ونائبين للرئيس لمدة عام واحد[٢].

ولكن منذ عام ١٩٥٠ أقرّ رؤساء وزراء الوحدات الفدرالية ما تسمى باتفاقية (Königstein/Taunus) على أن تكون رئاسة المجلس دورية وبترتيب ثابت بين الوحدات المكونة للفدرالية الألمانية بحيث تبدأ من الوحدة الأكثر كثافة سكانياً فالأقل إلى أن تأخذ كل الوحدات دورها في رئاسة المجلس، بحيث تكون رئاسة المجلس كل سنة لوحدة فدرالية ودون اعتداد باعتبارات الأغلبية في المجلس ولا الاعتبارات السياسية الحزبية، مما يحقق المساواة بين الوحدات جميعها بغض النظر عن عدد سكانها أو حجمها[٣]، وكذلك الأمر بالنسبة لنائبي رئيس المجلس إذ يُنتخب رئيس العام السابق نائباً أول للرئيس والرئيس الذي ينتخب للعام التالي نائباً ثانياً له، وقد درجت الوحدات على أن يتولى رؤساء وزراء أو رؤساء الوحدات رئاسة المجلس[٤].

فيما ذهبت سويسرا إلى ما ذهبت إليه جمهورية ألمانيا الاتحادية في انتخاب رئيس المجلس ونائبيه لعام واحد، إلا أنّ الدستور السويسري حظّر إعادة انتخابهم في العام الثاني بعد انتخابهم[٥]، مع ملاحظة عدم جواز انتخاب عضو الوحدة الفدرالية التي ينتمي إليها رئيس المجلس المنتهية ولايته بعده مباشرة[٦]. ويبدو أن هذا الحظر يكون للعام التالي فقط لانتخابهم.

---

(1) See: Standing rules of the Senate, U.S. Government Printing Office, Washington, 2013, rule 1, p1, available at: https://www.rules.senate.gov/rules-of-the-senate, last visit: 11/9/2023.

(٢) تنظر: المادة (٥٢/ ١)، من دستور جمهورية ألمانية الاتحادية؛

Rules of Procedure of the Bundesrat, Bundesrat, 2022, rule (5\ 1), available at: https://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/go-en/go-en-node.html, last visit: 11/9/2023.

(3) See: Wahlpraxis im Bundesrat\ Warum politische Erwägungen bei der Reihenfolge der Bundesratspräsidentschaft keine Rolle spielen, Bundesrat, available at: https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/praesidium/kuenftig/koenigsteiner-abkommen/20150820-koenigsteiner-abkommen.html?nn=4353500, last visit: 24/11/2023.

(4) For more see: Präsidentin und Präsidium, Bundesrat, available at: https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/praesidium/praesidium-node.html, last visit: 24/11/2023.

(٥) تنظر: المادة (١٥٢)، من دستور الاتحاد السويسري لعام ١٩٩٩ المعدل في عام ٢٠١٤.

(6) See: SWITZERLAND (Ständerat - Conseil des Etats - Consiglio degli Stati), Inter-Parliamentary Union, op.cit.

جدير بالذكر أنّ رئيس المجلس لا يصوت إلّا في حالتي تعادل الأصوات، وكذلك إذا كانت أغلبية أصوات كل من مجلس الاتحاد ومجلس النواب مطلوبة[١].

أمّا العراق فقد ذهب مقترح التعديلات الدستورية إلى اختصاص مجلس الاتحاد بانتخاب رئيس له ونائباً للرئيس في أول جلسة له بعد المصادقة على نتائج الانتخابات[٢]، ودون أن يحدد الأغلبية المطلوبة لذلك. فيما ذهب مشروع قانون مجلس الاتحاد إلى ذات الطريقة في اختيار المجلس ولكنه أضاف نائباً آخر ليصبح للرئيس نائبين بدلاً من نائب واحد، وكذلك حدد المشروع الأغلبية المطلوبة لاختيارهم بالأغلبية المطلقة وذلك في انتخاب سري مباشر[٣].

مما سبق يتضح لنا بأنّ دستور الولايات المتحدة الأمريكية قد جعل نائب رئيس الدولة رئيساً للمجلس بحكم المنصب ولكن ليس له الحق في التصويت إلّا في حالة تعادل الأصوات[٤]، وهو اتجاه لا نتفق معه لأنّ نائب الرئيس جزء من السلطة التنفيذية التي ينبغي أن تكون السلطة التشريعية بمنأى عن تدخلها في شؤونها الداخلية. فيما يذهب دستور كل من جمهورية ألمانيا الاتحادية والاتحاد السويسري إلى انتخاب رئيس المجلس ونائبيه لعام واحد، ولكن اتفاق رؤساء وزراء الوحدات الفدرالية الألمانية تفادياً للتغيرات التي تحصل في نسب الأغلبية وكذلك في تطبيق مبدأ المساواة بين الوحدات جميعها جعلت رئاسة المجلس ونائبيه حقاً للوحدات جميعها وبصورة دورية، فيما ذهب الدستور السويسري حظّر إعادة انتخابهم للعام الثاني، أمّا في العراق فيذهب مقترح التعديلات الدستورية ومشروع قانون الاتحاد إلى انتخابهم من قبل أعضاء المجلس.

وبدورنا لا نؤيد اتجاه كل من مقترح التعديلات الدستورية ومشروع قانون مجلس الاتحاد باتخاذ الانتخاب وسيلة لاختيار رئيس مجلس الاتحاد، وإنّما نذهب إلى أن اختيار الرئيس ونائبيه من أعضاء المكونات الرئيسية في العراق لكون العراق قد تبنى النظام الفدرالي لحل إشكالية التنوع الثقافي لذلك نجد أنّ منح مكونات هذا التنوع هكذا ميزة في المجلس سيخدم فلسفة المجلس بصورة أكبر، أو أن يتم منحه للأقاليم بصورة دورية وفق ما هو متبع في جمهورية ألمانيا الاتحادية.

(1) See: Article (80) of Federal Act on the Federal Assembly (Parliament Act, ParlA).

(٢) تنظر: المادة (٨٤)، من مقترح التعديلات الدستورية لعام ٢٠٠٩.

(٣) تنظر: المادة (٦)، من مشروع قانون مجلس الاتحاد لعام ٢٠١٤.

(٤) تجدر الإشارة إلى أنّ سلطة نائب الرئيس تكون مهمة جداً في الكثير من الحالات، ففي سنة ١٧٨٩ أدلى نائب الرئيس جون آدامز بصوته الذي أقرّ سلطة الرئيس في إقالة أعضاء الحكومة دون موافقة مجلس الشيوخ. ينظر: *حول أميركا: دستور الولايات المتحدة الأمريكية مع ملاحظات تفسيرية*، وزارة الخارجية الأميركية، (دون مكان النشر، ٢٠٠٥)، ص٤٩.

II.أ.٢. الفرع الثاني

المحافظة على أمن المجلس ونظامه

من مستلزمات حماية المجلس لاستقلاله انفراده بالمحافظة على أمنه ونظامه، لأنّ السماح لسلطة أخرى بالمشاركة أو التدخل في هذا الأمر، سيفتح الباب أمام إمكانية اتخاذ مثل هذا التدخل أو المشاركة مبرراً أو ذريعة من قبل تلك السلطة للتدخل في شؤون المجلس، وبالتالي تهديد استقلاله(١). لذلك تسند مهمة ضبط النظام داخل المجلس إلى رئيس المجلس نفسه، لتنظيم العمل داخل المجلس وكذلك الاستفادة من الوقت المخصص للجلسات قدر الإمكان، فلا تؤثر الفوضى على ممارسة المجلس لاختصاصاته(٢).

ومن مسلك الدول محل الدراسة يتبيّن لنا أنّ الدساتير لم تركت هذا الأمر للنظام الداخلي للمجالس التشريعية عموماً ومنها مجلس الاتحاد، ففي الولايات المتحدة الأمريكية يتولى ما يسمى بـ(الرقيب في السلاح) الحفاظ على أمن مجلس الاتحاد، بصفته كبير موظفي إنفاذ القانون والبروتوكول، إذ يتولى تنفيذ جميع قواعد المجلس الدائمة وكذلك أوامره(٣)، كما ويعمل تحت إمرة رئيس مجلس الشيوخ؛ جدير بالذكر أنّ مكتب الرقيب لا يختص بالحفاظ على الأمن فقط بل يقدم مختلف الخدمات الادارية والإشرافية والكترونية والصحفية وكل ما يوكله إليه المجلس(٤).

وفقاً للنظام الداخلي لمجلس الاتحاد في جمهورية ألمانيا الاتحادية فإنّ رئيس المجلس هو الذي يمارس السلطة على ما يخضع لإدارة المجلس من مباني وأجزائها وأراضي(٥).

وفيما يخص ضبط النظام أثناء الجلسات يجوز لرئيس المجلس استبعاد أحد الأعضاء إذا سبب في انتهاك خطير للنظام أو لكرامة المجلس...(٦)

وبغياب مجلس الاتحاد في العراق فلا نص ينظم ذلك سوى ما سبق ذكره أعلاه فيما يخص وضع المجلس لنظامه الداخلي، الذي من المؤمل وضعه عند تأسيس المجلس.

---

(١) اسيل حسين عبد الأمير العبيدي، المصدر السابق، ص٢٢٧.
(٢) د. أفين خالد عبد الرحمن، المصدر السابق، ٢٧٠.
(3) About the Sergeant at Arms, United States Senate, available at: https://www.senate.gov/about/officers-staff/sergeant-at-arms.htm, last visit: 29/12/2023.
(4) About the Sergeant at Arms: Historical Overview, United States Senate, available at: https://www.senate.gov/about/officers-staff/sergeant-at-arms/overview.htm, last visit: 29/12/2023.
(5) Rules of Procedure of the Bundesrat, op.cit, rule (6\ ٣)
(6) Rules of Procedure of the Bundesrat, op.cit, rule (22 E)

II.أ.٣. الفرع الثالث

انفراد المجلس بشؤونه الادارية

تركت الدساتير أمر استقلال أو انفراد المجلس بشؤونه الادارية للنظم الداخلية للمجالس حاله حال المحافظة على أمن المجلس وضبط النظام، فلا يمكن تصور استقلال مجلس الاتحاد إذا لم يكن مستقلاً في شؤونه الادارية، كما يعدّ الاستقلال الاداري نتيجة حتمية لاستقلال المجلس في وضع نظامه الداخلي، وعليه نجد الولايات المتحدة الأمريكية كما بينّا أعلاه أنّ مكتب رقيب السلاح بوصفه هيئة ادارية يعمل تحت إمرة وإشراف رئيس مجلس الاتحاد تقدم الخدمات الادارية في المجلس.

بينما في جمهورية ألمانيا الاتحادية ينص النظام الداخلي للمجلس على "يتم تعيين كبار الموظفين المدنيين أو ترقيتهم أو إقالتهم أو تقاعدهم من قبل الرئيس بموافقة مسبقة من المجلس الاستشاري الدائم، والأمين العام ونائب الأمين العام بموافقة مسبقة من البوندسرات؛ وينطبق الشيء نفسه على تعيين أو ترقية أو فصل جميع الموظفين من المجموعة الثانية أ* أفضل التقنيات المتاحة فما فوق"[١].

وفي الاتحاد السويسري تتم ادارة السلطة التشريعية الاتحادية من قبل وحدة الخدمات البرلمانية التي يرأسها الأمين العام للسلطة التشريعية، وتخضع الخدمات البرلمانية لإشراف الوفد الاداري. وللمجلسين التشريعيين مباشرة أو من خلال الأمين العام بموجب مرسوم صادر عن السلطة التشريعية تعيين موظفين للخدمات البرلمانية. وتدار السلطة التشريعية من خلال أنظمة وقواعد ادارية عن طريق سن مراسيم ادارية[٢].

وبذلك ينبغي أن ينظم النظام الداخلي لمجلس الاتحاد في العراق عند وضعه بعد تأسيس المجلس استقلال مجلس الاتحاد وإنفراده بشؤونه الادارية.

II.ب. المطلب الثاني

استقلال مجلس الاتحاد في المجال المالي

يعد المجال المالي في الدولة الاتحادية أمراً بالغ الأهمية والخطورة في ذات الوقت، ومن أهمها الموازنة الاتحادية، لذلك تحرص الكثير من الدساتير إلى حصر حق الاقتراح فيما يخص مشروع قانون الموازنة بيد السلطة التنفيذية وحدها دون السلطة التشريعية، ولكنها تتفق في كون اعتمادها من اختصاص السلطة التشريعية، ومرد ذلك أنّ تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع مسؤولية السلطة التنفيذية، وعليه من الطبيعي منحها الوسائل اللازمة

(1) Rules of Procedure of the Bundesrat, op.cit, rule (6\ 2).
(2) See Article (65-70) of Standing Orders of the Council of States of 20 June 2003 (Status as of 28 November 2022), the Federal Council: Federal Law, available at: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/515/en, last visit: 18/9/2023.

لتحقيقها، وكذلك لكونها السلطة التي تتولى ادارة هذه الوزرات بفروعها المختلفة فهي الأكثر قدرة على معرفة مشاكلها وحاجاتها وتحديد أولوياتها بحكم ما تمتلكه من بيانات وكشوفات ومعلومات مالية، فتعرف أكثر من غيرها الإيرادات التي يمكن الحصول عليها، وكذلك ما تحتاجه من نفقات، وإنفاق النفقات وفق ما م تقديره بسبب خبرتها المكتسبة من تنفيذ موازنات السنوات السابقة، كلها أمور تجعلها الأكثر قدرة على إعداد الموازنة بشكل أقرب إلى الواقع بخلاف السلطة التشريعية[١].

ومجرد اسناد اختصاص التشريع المالي إلى السلطة التشريعية لا يحقق لها استقلالها في المجال المالي، فلا يخفى أنّ المسائل المالية تشكل مصدراً كبيراً للضغط يؤثر على المؤسسات ومن يعمل فيها ويغير في اتجاهاتها وسلوكها، وعليه يتطلب قيام السلطة التشريعية بأداء مهامها واختصاصاتها الدستورية المنوطة بها أن تكون مستقلة في إعداد موازنتها الخاصة ضمن الموازنة الاتحادية التي يكون لها دور أساسي في إقرارها، لذلك عادة ما تحرص الدساتير على استقلالها التام باختصاص تحديد موازنتها المالية ودون أن تكون تابعة مالياً في ذلك للسلطة التنفيذية التي تتولى الانفاق، وتدرج موازنة السلطة التشريعية في الموازنة الاتحادية على شكل رقم واحد[٢]، وذلك بهدف تعزيز شعور مجلس الاتحاد بأنّه سيد نفسه من خلال تقديره لنفقاته للسنة المالية القادمة، وقيامه بإنفاقها دون وجود أي تدخل أو رقابة من قبل السلطة التنفيذية[٣] أو حتى مجلس النواب. وبناءً على ذلك سنقسم هذا المطلب إلى أربعة فروع، وذلك كالتالي:

II.ب.١. الفرع الأول

استقلال مجلس الاتحاد في المجال المالي في الولايات المتحدة الأمريكية

باستقراء دستور الولايات المتحدة الأمريكية وتاريخها التشريعي في المجال المالي، نجد أنّ الدستور في قد حصّر سلطة الخزانة العامة بيد السلطة التشريعية الاتحادية وتشتمل هذه السلطة على الصلاحية في فرض الضرائب والرسوم والاستدانة والاقراض، إضافة إلى إطلاق الاعتمادات المالية للمشاريع والخدمات العامة[٤]. ولم يبيّن الدستور أي دور لرئيس الاتحاد بخصوص إجراءات الميزانية الاتحادية، إذ كانت كل وكالة أو مؤسسة فدرالية تضع ميزانيتها الخاصة وترسلها إلى السلطة التشريعية الاتحادية، ولكن بصدور قانون الميزانية لعام ١٩٢١ مُنح الرئيس صلاحية إعداد الميزانية الفدرالية الموحدة وذلك من خلال مطالبة الوكالات والمؤسسات الفدرالية بتقديم مشاريع ميزانياتها إلى الرئاسة التي تقوم بتوحيدها

(١) د. فليح حسن خلف، *المالية العامة*، (عمان: عالم الكتاب الحديث، أربد – جدارا للكتاب العالمي، ٢٠٠٨)، ص٣٠٠؛ رائد ناجي احمد، *علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق*، (القاهرة: العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠١٢)، ص١١٧.

(٢) د. مروج هادي الجزائري، المصدر السابق، ص٢٢١-٢٢٢.

(٣) د. علي محمد الدباس، *السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية*، (عمان: وزارة الثقافة، ٢٠٠٨)، ص٢٨٢؛ د. محمد محمود العمار العجارمة، المصدر السابق، ص٢٢٣.

(٤) تنظر: الفقرتان ٨ و٩ من المادة الأولى، من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ المعدل.

وتقديمها للسلطة التشريعية قبل بداية السنة المالية، وتتضمن الميزانية المقدمة سياسات الرئيس بخصوص البرامج الفدرالية، إلا أنّ الميزانية المقدمة من قبل الرئيس لا تخرج عن كونها مقترحاً[١]، وتقدم السلطة التشريعية بمجلسيها الاتحاد والنواب مشروع ميزانيتها إلى رئاسة الاتحاد التي عليها ادراجها في الموازنة الاتحادية كما أُرسلت إليها دون تغيير[٢].

II.ب.٢. الفرع الثاني

استقلال مجلس الاتحاد في المجال المالي في جمهورية ألمانيا الاتحادية

تكون رئاسة مجلس الاتحاد أي رئيس المجلس ونائبيه في جمهورية ألمانيا الاتحادية مسؤولون عن إعداد مشروع موازنة المجلس[٣]، وتكلف رئاسة المجلس الاستشاري للمجلس والذي يتألف من ستة عشر عضواً بواقع عضو واحد من كل وحدة فدرالية بوضع مشروع موازنة المجلس[٤]. وبعد الانتهاء من إعداد مشروع موازنة المجلس يتم إرسالها إلى الحكومة الاتحادية وبالذات وزارة المالية التي تعد مشروع الميزانية الاتحادية، وتقوم الوزارة بفحصها فإذا وجدت أو بدت لديها شكوك أنّ في مشروع المجلس انحرافاً تقوم بتعديله بالتشاور مع المجلس، ولكن إذا لم يوافق المجلس على تعديل المشروع، تدرجه الوزارة في مشروع الميزانية الاتحادية دون تعديل[٥]. وعموماً ليس بالإمكان تشريع أي قانون متعلق بالمسائل المالية على مستوى الاتحاد دون موافقة مجلس الاتحاد، إذ أنّ موافقته عليها مطلوبة[٦]، ولكن هذا الحكم لا يشمل قانون الموازنة الاتحادية إذ أنّ قانون الموازنة من قوانين الاعتراض وليس قوانين الموافقة، لتعلقه بإدارة الدولة مالياً[٧].

(1) James V. Saturno, Introduction to the Federal Budget Process, Congressional Research Service, Version 4, updated 10/1/2023, p2 onwards.
(2) Circular No. A–11: Preparation – Submission - and Execution of the Budget, Executive Office of the President: Office of Management and Budget, 2023, p42.
(3) Ludwig Gies, The Bundesrat and the Federal System, English translation: Helen Ferguson, 15th Edition, Press and Communication Division of Bundesrat, PIEREG Druckcenter, Berlin, 2020, p21.
(4) Germany Bundesrat (Federal Council), op.cit.
(5) For More About Federal Budget See: Section (28-29) Federal Budget Code of 19 August 1969 as last amended by Article 12 of the Act of 22 December 2023, Available at: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/Resources/Laws/1969-08-19-federal-budget-code.pdf?__blob=publicationFile&v=9, last visit: 6/1/2023.
(6) See: Bundesrat, 35 Fragen - 35 Antworten zum Bundesrat, op.cit.
(7) Dr. Bodo Leibinger und RDin aD Doris Blau, Das Haushaltsrecht des Bundes, 15 Auflage, Bundesministerium des Innern und für Heimat, Heidelberg, 2021, p155.

II.ب.٣. الفرع الثالث

استقلال مجلس الاتحاد في المجال المالي في الاتحاد السويسري

يتم صياغة مشروع الموازنة السنوية في الاتحاد من قبل السلطة التنفيذية الاتحادية مع ملاحظة أنّ كل من السلطة التشريعية الاتحادية وهيئات اتحادية أخرى ترسل مشاريع ميزانياتها إلى السلطة التنفيذية التي تقوم بإدراجها في مشروع الموازنة العامة دون تغيير، ومن ثم تحيلها إلى السلطة التشريعية الاتحادية، وفيما يخص ميزانية السلطة التشريعية بمجلسيها فإنّها تكون ميزانية مشتركة، إذ يتم إعداد مسودة مشروعها من قبل الوفد الاداري للمجلس "والذي يتألف من ثلاثة أعضاء من كل مجلس"[١]، والذي تترأسه عادة هيئة رئاسة مجلسي السلطة التشريعية الاتحادية[٢]. ومن ثم تتم مناقشته من قبل اللجان المالية في كلا المجلسين وبعد اعتمادها من قبل المجلسين كلاً على انفراد، يتم ارساله إلى الى السلطة التنفيذية الاتحادية لتدرجه كما أشرنا أعلاه دون تغيير في مشروع الموازنة العامة[٣]، وعند مناقشة المشروع إذا رفض كلا المجلسين الاتحادي والنواب المشروع في التصويت العام، أو إذا رفضه أحد المجلسين مرتين في التصويت العام فإنّ ذلك يعد رفضاً للمشروع مما يعني إعادته إلى السلطة التنفيذية الاتحادية، ولكن في حالة حصول خلاف بين المجلسين حول المشروع تحال القرارات المتبادلة لكل مجلس إلى المجلس الآخر للنظر فيها حتى يتم التوصل إلى اتفاق بين المجلسين[٤]. ولكن إذا استمرت الخلافات بعد ثلاث مداولات تفصيلية في كل مجلس، فيتم إنشاء مؤتمر وفاق للحصول على موافقة كلا المجلسين، ولكن إذا تم رفض اقتراح للاتفاق على الموازنة الاتحادية من قبل المجلسين أو أحدهما، فيعتبر قرار المداولة الثالثة، الذي ينص على المبلغ الأقل، قد تم اعتماده[٥]. وإذا تم إقرار قانون الموازنة فإنّه لا يخضع للاستفتاء الشعبي[٦]. وبذلك يكون مجلس الاتحاد مستقلاً في إعداد مشروع موازنته وإقرارها، فلا تؤثر عليه السلطة التنفيذية ولا مجلس النواب لتمتعهما بذات الصلاحية التشريعية حيث لا يتم إقرار قانون الموازنة دون موافقة المجلس.

---

(1) For More About Administration Delegation See: Lexicon of Parliamentary Terms, The Federal Assembly - the Swiss Parliament, available at: Administration Delegation | Lexicon of Parliamentary Terms | The Swiss Parliament (parlament.ch), last visit, 6/12/2023.

(2) Lexicon of Parliamentary Terms, Presiding Colleges- the Swiss Parliament, available at: Presiding Colleges | Lexicon of Parliamentary Terms | The Swiss Parliament (parlament.ch), last visit: 20/12/2023.

(3) Budgetverfahren, Die Bundesversammlung — Das Schweizer Parlament, available at: https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsportraet/aufgaben-der-bundesversammlung/festlegung-der-finanzen/budgetverfahren, last visit: 6/12/2023

(4) See: Article (89\ 1) of Federal Act on the Federal Assembly (Parliament Act, ParlA).

(5) Article (94) of Federal Act on the Federal Assembly (Parliament Act, ParlA).

(6) Die Bundesversammlung — Das Schweizer Parlament, op.cit.

II.ب.٤. الفرع الرابع

استقلال مجلس الاتحاد في المجال المالي في جمهورية العراق

باستقراء ما ورد في مقترح التعديلات الدستورية يتبين لنا بوضوح أنّ المنظور العراقي لتنظيم مجلس الاتحاد يؤكد تبعية وخضوع مجلس الاتحاد لمجلس النواب فالمادة (٩٦) منه تنص على "يعرض مجلس الاتحاد موازنته السنوية على مجلس النواب لغرض الموافقة عليها"، وفي ذات المسلك يذهب مشروع قانون مجلس الاتحاد إذ تنص المادة (١٨) منه على "يقترح مجلس الاتحاد مشروع موازنته السنوية ويعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها وإدراجها ضمن الموازنة العامة الاتحادية". وبذلك لا نرى أي استقلال لمجلس الاتحاد عن مجلس النواب إذ لمجلس النواب الموافقة عليها من عدمها. هذا في وقت ينص النظام الداخلي لمجلس النواب على " للمجلس موازنة خاصة تحدد بالتنسيق مع الجهات المالية المختصة وتدرج ضمن الموازنة العامة للدولة"[١]، وقد جعل الدستور أعداد مشروع الموازنة العامة الاتحادية من اختصاص الحكومة الاتحادية[٢].

مما سبق يتضح لنا أنّ دساتير كل من الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية والاتحاد السويسري تكريساً لاستقلالية مجلس الاتحاد قضت بأن يعد المجلس مشروع ميزانيته ومن ثم تحيله إلى الحكومة الاتحادية لتدرجه في مشروع الميزانية العامة للاتحاد دون تغيير، وإنّ كان قانون الميزانية الفدرالية الألماني من خلال منح وزارة المالية حق فحص مشروعات موازنات الهيئات الاتحادية قد أعطى الوزارة إذا وجدت أو شككت بوجود انحرافات في مشروع موازنة المجلس تعديله بالتشاور مع المجلس، ولكنه مع ذلك نص على إدراجه بالصيغة التي أرسلها إليها مجلس الاتحاد إذا لم يوافق المجلس على تعديله.

أمّا اتجاه كل من مقترح التعديلات الدستورية ومشروع قانون المجلس في العراق فهو اتجاه لا يكرس استقلال المجلس مالياً وإنّما يجعله في مركز دستوري ضعيف وتبعية أمام مجلس النواب الذي له الموافقة على موازنة المجلس من عدمها لذلك نقترح على المشرع الدستوري عند تعديل الدستور أن يدرج نصاً فيه بالصيغة التالية: "مجلس الاتحاد مستقل ادارياً ومالياً، ويقر موازنته لتدرج في ضمن الموازنة العامة للدولة دون تعديل"، وبذلك يصبح المجلس هو المسؤول عن إعداد موازنته وإرسالها إلى الحكومة الاتحادية باستقلالية عن مجلس النواب الذي ينبغي أن يكون في مركز دستوري مساوي له.

(١) المادة (١٤١)، من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢.
(٢) تنظر: المادة (٨٠/ رابعاً)، من دستور جمهورية العراق الاتحادي لعام ٢٠٠٥.

III. المبحث الثالث

استقلال مجلس الاتحاد في المجال الرقابي

لا يقل الاختصاص الرقابي للسلطة التشريعية أهمية عن اختصاصها التشريعي، إذ تعمل من خلاله على ضبط نشاط الحكومة ومحاسبتها ليس لتصيد أخطائها وإنّما لضمان عدم استبدادها وعدم خروجها من نطاق حدود الشرعية والقانونية، وقد اتجهت دساتير الدول باختلاف أنظمة الحكم رئاسياً كان أم برلمانياً أم مجلسياً إلى إناطة هذا الاختصاص بالسلطة التشريعية[١]، ولكن هذا الاختصاص يتوسع مداه في الأنظمة المجلسية والبرلمانية بينما يضيق في الأنظمة الرئاسية، كما يختلف دور مجلس النواب فيها عن دور مجلس الاتحاد، إذ أنّ غالبية الدول تمنح مجلس النواب صلاحية الرقابة على أعمال الحكومة ولكنها تمنح مجلس الاتحاد صلاحيات رقابية سواء بالاشتراك مع مجلس النواب أو بدون مشاركته، والاختصاصات الرقابية لمجلس الاتحاد عادة تتسم بأهميتها للاتحاد ككل.

وفيما أدناه نبيّن مدى استقلالية مجلس الاتحاد في المجال الرقابي في الدول محل الدراسة:

III.أ. المطلب الأول

استقلالية مجلس الاتحاد في المجال الرقابي في الولايات المتحدة الأمريكية

من المعلوم أنّ النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية قائم على مبدأ الفصل بين السلطات شبه الجامد، بحيث لا تكون الحكومة مسؤولة أمام السلطة التشريعية كما لا يكون للسلطة التنفيذية حل السلطة التشريعية، أي ليس هنالك رقابة تمارسها السلطة التشريعية في مواجهة الحكومة فلا تستطيع توجيه أسئلة إلى الرئيس والوزراء "المعاونين للرئيس" ولا استجوابهم ومن ثم لا تستطيع سحب الثقة منهم، ولكن بالرجوع إلى دستورها نجد أن رئيس الاتحاد في تعيينه للوزراء وكبار الموظفين وقضاة المحكمة العليا يحتاج إلى مصادقه مجلس الاتحاد، مما يفتح الباب أمام المجلس للرقابة على حسن اختيار الرئيس لوزرائه وكبار الموظفين الآخرين[٢]، فللمجلس الاستقلالية الكاملة في عدم الموافقة على تعيين أي منهم.

وقد استقر العرف أن لا يعترض مجلس الاتحاد على تعيين الوزراء مجاملة للرئيس، حتى أصبحت هذه المجاملة عرافاً دستورياً يقضي بانفراد رئيس الاتحاد بتعيين الوزراء، ولكن تتخلخل هذا العرف حالات يعترض فيها المجلس على ترشيحات رئيس الاتحاد فقد اعترض المجلس على قرار الرئيس جورج بوش بتعيين أحد وزرائه باسم (جون ج. تاور) لمنصب وزير الدفاع عام ١٩٨٩، ولكن بعد ذلك التاريخ لم يعترض المجلس على أي ترشيح

(١) د. مروج هادي الجزائري، المصدر السابق، ص٢٥٠ وما بعدها.
(٢) تنظر: الفقرة الثانية من المادة الثانية، من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ المعدل.

لرؤساء الاتحاد[١] ولكن يمكن ملاحظة أنّ الرؤساء قد درجوا على سحب المرشح غير المقبول من قبل المجلس قبل عملية التصويت وذلك خشية رفضه من قبل المجلس.

جدير بالذكر أنّ تصويت مجلس الاتحاد بالموافقة أو الرفض يدخل ضمن الاختصاصات التنفيذية للمجلس ولكن تسبق عملية التصويت هذه عملية أخرى وهي الرقابة على الترشيحات، فإذا كان الرئيس حراً في ترشيح المرشحين للمناصب العليا في الدولة فإنّ لمجلس الاتحاد التأكد من جدارة المرشح ونزاهته، وعموماً لم يرفض المجلس مرشحي الرؤساء سوى تسع مرات لغاية عام ١٩٨٩ فيما سحب الرؤساء مرشحيهم لستة عشر مرة وهو ما يؤكد رقابة مجلس الاتحاد على ترشيحات الرؤساء وكذلك بالتوازي وصول عدم اعتراض المجلس بكثرة لدرجة يمكن اعتباره عرفاً يعمل به[٢].

إضافة إلى ما سبق فإنّ للسلطة التشريعية بمجلسيها الحق في إجراء التحقيق أو تشكيل لجان لذلك الغرض أو لممارسة مهامه الأخرى، ولتعارض هذا الأمر مع مبدأ الفصل بين السلطات فقد بررت السلطة التشريعية موقفها لتشكيل لجان تحقيق بأنّه أمر أساسي لتتمكن من ممارسة سلطتها في تشريع القوانين وتقرير الاعتمادات المالية اللازمة للسلطة التنفيذية، ومعرفة مدى كفاءة ما تشرعه من قوانين وما تقره من اعتمادات. وقد أيّد القضاء تشكيل هكذا لجان لأنّها لا تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات لعدم تدخلها في الأداء الحكومي[٣]، وكذلك وجدت السلطة التشريعية في نظرية السلطات الضمنية التي كرستها المحكمة العليا الأمريكية في قضية "McCulloch v. Maryland" عام ١٨١٩[٤] مبرراتها في حقها في تكوين هكذا لجان، والتي تقضي بأنّه "طالما كانت الأهداف مشروعة، فإنّ كل الوسائل التي توصل إليها تكون مشروعة ومطابقة كحرفية وروح النصوص الدستورية[٥].

ولكل مجلس من مجلسي السلطة التشريعية تشكيل لجان تحقيقية في حدود تخصصه، كما يمكن أن تكون مشتركة بين المجلسين، ولكن تمتع لجان مجلس الاتحاد بقوة وأهمية أكبر من لجان مجلس النواب، ومرد ذلك إلى استدامة واستمرارية لجان مجلس الاتحاد الذي تكون العضوية فيه لست سنوات وبالتالي لا تطرأ عليها إلّا تغيرات جزئية كل عامين نتيجة تجديد

(1) For more information see: Cabinet Nominations Rejected - Withdrawn - or No Action Taken, United States Senate, available at: https://www.senate.gov/legislative/NominationsRejectedorWithdrawn.htm, last visit: 10/11/2023.

(2) Cabinet Nominations Rejected - Withdrawn - or No Action Taken, op.cit.

(٣) د. مروج هادي الجزائري، المصدر السابق، ص٣٠٩-٣١٠.

(4) For more information about this case see: McCulloch v. Maryland, Available at: https://www.archives.gov/milestone-documents/mcculloch-v-maryland, Last visit; 4/12/2023.

(٥) وسيم حسام الدين الاحمد، *برلمانات العالم العربية والاجنبية*، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠)، ص٤٢٢.

ثلث أعضاء المجلس الذين أكملوا مدة عضويتهم، بحيث تكون في مركز يمكّنها من تثبيت قواعد، كما تمنح سلطات أكثر اتساعاً وقوة[١].

ويتميز هذا التحقيق بسعة ما يتناوله من موضوعات، إذ يشمل مختلف النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ولكن هنالك قيد وحيد لممارسة هذا التحقيق، وهو أن يتعلق بهدف تشريعي، أي أن لا يكون التحقيق بذاته هو الغاية، فهو وسيلة لتقصي الحقيقة بشأن ما تصدره السلطة التشريعية من قوانين أو اعتمادات مالية أو للتحري فيما تتطلبه تلك المجالات من قوانين أو اعتمادات مالية لكي تتمكن من مباشرة دورها الذي أناطها بها الدستور على أكمل وجه[٢].

علاوة على سعة الموضوعات التي يتناوله التحقيق فإنّ لجان التحقيق تملك صلاحيات واسعة في أداء مهامها التحقيقية إذ لها أخذ آراء وشهادات ذوي العلاقة وكذلك الاطلاع على المستندات والوثائق ذات الصلة بالموضوع، كما لها اصدار أوامر بإحضار أي شخص يرفض المثول أمامها ممن ترى أخذ شهادته أو رأيه ما دامت تبغي من وراء ذلك الوصول إلى هدف تشريعي، ومن يرفض المثول أمامها أو يمتنع عن الاجابة على أسئلة اللجان أو يمتنع عن تقديم ما بحوزته من مستندات ووثائق تتعلق بموضوع التحقيق أو يدلي ببيانات أو أقوال كاذبة أمامها يتم اتهامه جنائياً بتهمة إهانة السلطة التشريعية، مما يعرضه لعقوبة الحبس والغرامة أو احداهما[٣].

وتعدّ الموازنة العامة للاتحاد من الموضوعات المهمة التي يفرض المجلس رقابته عليه وذلك عندما تستلم السلطة التشريعية مشروع الميزانية من رئاسة الاتحاد، تبدأ اللجان المختصة كلجنة الميزانية ولجنة الاعتمادات واللجان الأخرى ذات العلاقة بعقد جلسات استماع مع المسؤولين في إدارة الرئيس "أعضاء الحكومة وموظفي الوكالات" بشأن تفاصيل الميزانية المقدمة لإقرارها[٤].

كما يظهر الدور الرقابي لمجلس الاتحاد أثناء محاكمة رئيس الاتحاد وكبار الموظفين المدنيين وذلك وفقاً للفقرة الثالثة من المادة الثانية من الدستور بعد أن يتم توجيه الاتهام النيابي لهم، ويظهر الدور الرقابي لمجلس من خال تشكيل لجان قضائية تتولى التحقيق فيما وُجهت

(١) وسيم حسام الدين الاحمد، *الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي*، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٨)، ص١٤٧-١٤٨.
(٢) د. أيمن محمد شريف، *الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥)، ص٤٨؛ د. مروج هادي الجزائري، المصدر السابق، ص٣١٠-٣١١.
(٣) وسيم حسام الدين الاحمد، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي، المصدر السابق، ص١٤٩.
(4) See: United States of America Congress, Congressional Budget Act 1974, Article (302).

إلى الرئيس أو كبار المسؤولين من اتهامات، وبذلك تمارس الرقابة على كون الموظف الموجه إليه الاتهام متهماً فعلاً عن طريق التحقيق في الاتهام ومدى صحته من عدمه[١].

ومن مظاهر استقلال مجلس الاتحاد في مواجهة السلطة التنفيذية وبالتحديد رئيس الدولة، هو عدم إمكانية استخدام رئيس الدولة سلطته في العفو فيما يخص العقوبات التي يفرضها مجلس الاتحاد وفقاً للمحاكمة البرلمانية[٢].

إضافة إلى ما سبق فإنّ الدستور قد خول مجلس الاتحاد الاشراف على ممارسة رئيس الاتحاد لاختصاصه بعقد المعاهدات، إذ قيّد الدستور سلطة الرئيس بعقدها بمشورة مجلس الاتحاد وموافقته، مع اشتراط الدستور أن يوافق ثلثا أعضاء المجلس الحاضرين على المعاهدة بعد عقدها لتصبح الولايات المتحدة الأمريكية طرفاً فيها[٣]. والهدف من منح مجلس الاتحاد حق تقديم المشورة والموافقة المبدئية لعقد المعاهدة ومن ثم حق المصادقة عليها بعد عقدها هو حماية حقوق الوحدات الفدرالية ولتكون هذه الوظيفة بمثابة صك ضد اتخاذ رئيس الاتحاد إجراءات تعسفية أو غير مرغوب فيها من خلال عقد المعاهدات[٤]. لذلك الرئيس مكلف بالتشاور مع مجلس الاتحاد وأخذ موافقته قبل عقد المعاهدات، وإلّا فإنّه يخاطر بأن لا يصادق المجلس على المعاهدة.

وباستقراء تاريخ أداء مجلس الاتحاد لوظيفته في تقديم المشورة للرئيس والموافقة على عقد المعاهدات ومن ثم المصادقة عليها يتبين لنا ما يلي[٥]:

أنّه عند أول اجتماع لمجلس الاتحاد لم يكن واضحاً كيف سيمارس المجلس سلطته في المشورة والموافقة في الواقع العملي، لذلك قرر المجلس والرئيس "جورج واشنطن" التشاور شخصياً قبل التفاوض على معاهدات جديدة، وبعد حضور الرئيس ووزير الحرب لطلب مشورة المجلس بشأن التفاوض على معاهدة مع "قبائل الأمريكيين الأصليين" وبعد تقديم عدد من الأسئلة للنظر فيها في المجلس، صوّت المجلس على إحالة تلك الأسئلة إلى لجنة بدلاً من مناقشتها بحضور الرئيس، مما أثار حفيظة الرئيس الذي قرر اعتماد اسلوب إرسال رسائل مكتوبة بشأن المعاهدات، وقد سار جميع خلفائه من الرؤساء على ذات النهج.

---

(١) د. شورش حسن عمر ود. سرهنك حميد البرزنجي ود. أڤين خالد عبد الرحمن ود. شالاو صباح عبد الرحمن، *القانون الدستوري: نظرية الدولة والنظم السياسية*، (اربيل: مكتبة تبايى، ٢٠٢٣)، ص١٣٣.

(٢) وسيم حسام الدين الاحمد، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي، المصدر السابق، ص١٥٣-١٥٤.

(٣) تنظر: المادة الثانية، القسم الثاني/ الفقرة الثانية ، من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ المعدل.

(4) Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate, Committee on Foreign Relations United States Senate, U.S. Government Printing Office, Washington, 2001, p2.

(5) For more See: About Treaties\ Historical Overview, United States Senate, available at: https://www.senate.gov/about/powers-procedures/treaties/overview.htm, last visit: 13/11/2023.

وعندما قرر الرئيس واشنطن عقد معاهدة مع بريطانيا العظمى لتسوية النزاعات المفتوحة معها، طالبه أعضاء من الحزب الفدرالي في مجلس الاتحاد أن يرسل الرئيس واشنطن رئيس المحكمة العليا "جون جاي" مبعوثاً للتفاوض، وعند عرض أمر تعيينه لذلك الغرض على مجلس الاتحاد وافق المجلس على تعيينه مبعوثاً، ولكن لعدم تشاور الرئيس مع المجلس بكامل هيئته فيما يخص تعليمات التفاوض على المعاهدة، ونظراً لامتلاك المجلس الموافقة على المعاهدات كما هي مكتوبة، أو اشتراط تعديلها للموافقة عليها، أو رفضها وإعادتها، أو منع دخولها حيز التنفيذ عن طريق حجب الموافقة عليها[١]، لذلك عندما قدمت المعاهدة للمجلس للمصادقة عليها طالب معارضو المعاهدة بإعادة التفاوض على شروط المعاهدة، ولكن المجلس صادق عليها في نهاية المطاف ولكن بصعوبة.

مما دفع ببعض الرؤساء اللاحقين إلى السعي للحصول على مصادقة المجلس على المعاهدات من خلال تعيين أعضاء في المجلس في الوفود المتفاوضة، ونظراً لعدم تعيين الرئيس "وودرو ويلسون" أعضاء من المجلس في الوفد المتفاوض على معاهدة فرساي التي أنهت الحرب العالمية الأولى وأنشأت منظمة عصبة الأمم، فقد رفض مجلس الاتحاد المصادقة على المعاهدة بعد أشهر من المناقشات الساخنة عليها.

ولتجنب مصير معاهدة فرساي فقد درج الرؤساء على اشراك عضوين بارزين من مجلس الاتحاد يكونان في الأغلب من الحزبين الجمهوري والديمقراطي، لتسهيل عملية المصادقة عليها إذ يجد المجلس نفسه فاعلاً رئيسياً في عملية التفاوض لذلك يكون رفضه لها مستبعداً، وهو ما حصل عند المصادقة على ميثاق منظمة الأمم المتحدة حيث رفض عضوين فقط التصويت لصالحها.

جدير بالذكر أنّ الولايات المتحدة الأمريكية عقدت بشكل متزايد اتفاقيات تعرف باسم "الاتفاقيات التنفيذية" والتي تكون ملزمة بموجب القانون الدولي رغم عدم تقديمها إلى المجلس للحصول على مشورته وموافقته. وقد استخدمها الرؤساء منذ تسعينيات القرن الثامن عشر ولكنها أصبحت أكثر شيوعاً في القرن العشرين، وسبب ذلك يرجع جزئياً إلى الكم الهائل للأعمال التي يقوم بها مجلس الاتحاد وصعوبة اتخاذ إجراء مناسب بشأن المعاهدات الرسمية، كما لجأت السلطة التشريعية الاتحادية في حالات عديدة إلى إصدار تشريعات تجيز الاتفاقيات التنفيذية في مجالات محددة مثل التجارة والمساعدة الخارجية. ومنذ عام ١٩٩٠ تم إبرام حوالي فقط (٦%) من المعاهدات الدولية من خلال معاهدات رسمية قُدمت إلى مجلس الاتحاد للحصول على مشورته وموافقته.[٢]

وتعرف الاتفاقيات التنفيذية بأنّها "المعاهدات ذاتية التنفيذ والتي لا تتطلب تشريعات تنفيذية، وتصبح سارية تلقائياً كقانون محلي فور دخولها حيز التنفيذ. بعكس المعاهدات

(1) Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate, op.cit, p3.
(2) Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate, op.cit, p4.

الرسمية التي لا تصبح فعالة كقانون محلي ما لم يتم دمجها في قانون البلاد عن طريق التشريع". ولمعرفة معاهدة ما معاهدة رسمية أي تحتاج إلى مشورة وموافقة مجلس الاتحاد قبل عقدها ومصادقته بعد عقدها نكون أمام عدة احتمالات، منها: قد يرد في المعاهدة ذاتها أنّ سريان المعاهدة يحتاج إلى اتخاذ إجراء من قبل السلطة التشريعية للدول التي تنوي أن تصبح أطرافاً فيها. أو أنّ تنفيذ المعاهدة يحتاج مثلاً إلى سن أحكام جزائية محلية أو تخصيص أموال، كما أنّ للسلطة التنفيذية سلطة تقديرية تفسيرها على أنّها اتفاقية تنفيذية، ولكن في الكثير من الأحيان يقوم القضاء بهذه المهمة، وفي أحيان أخرى تقوم السلطة التشريعية بتحديد مواضيع لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد معاهدات بشأنها بمعزل عن مجلس الاتحاد[1].

ما سبق نستنتج أنّ دور مجلس الاتحاد في الرقابة هو دور محوري سواء في الرقابة التي تسبق ممارسة اختصاصاته التنفيذية سواء فيما يتعلق بالمصادقة على مشرحي رئيس الاتحاد لكبار موظفي الاتحاد المدنيين وكذلك عند عقد المعاهدات وبعد عقدها من قبل رئيس الاتحاد بالمصادقة عليها، أو عند ممارسته لاختصاصه التشريعي من خلال ما يملكه من اختصاص تشريعي للتأكد من سلامة تنفيذ السلطة التنفيذية للقوانين التي تشرعها السلطة التشريعية وكذلك الرقابة على الاعتمادات المالية، فضلاً عن الرقابة التي يمارسها بمناسبة ممارسة اختصاصها القضائي بمحاكمة رئيس الدولة وكبار موظفيها.

وإن دلّ هذا الدور الرقابي لمجلس الاتحاد على شيء فإنّه يدل على الأهمية الكبيرة التي منحها دستور الولايات المتحدة الأمريكية للمركز الدستوري للمجلس بتقويته في الرقابة على المواضيع التي تهم الاتحاد ككل بالرغم من تبنيه مبدأ الفصل بين السلطات شبه الجامد من جهة، وتبني النظام الفدرالي كحل لإشكالية حسن حكم الدولة لكبر أو شساعة مساحتها.

III.ب. المطلب الثاني

استقلالية مجلس الاتحاد في المجال الرقابي في جمهورية ألمانيا الاتحادية

بالرغم من عدم تمتع مجلس الاتحاد بأي تأثير على تشكيل الحكومة أو إقالتها ولكنه مع ذلك يلعب إلى جانب مجلس النواب دوراً كبيراً وحيوياً في الرقابة على أنشطة الحكومة الاتحادية، إذ أولى دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية اهتماماً كبيراً بالمجلس على مستوى الاتحاد ولاسيما فيما يتعلق بالحكومة الاتحادية إذ تنص المادة (٥٣) من دستورها على "يحق لأعضاء الحكومة الاتحادية حضور جلسات البوندسرات ولجانه، ويتوجّب عليهم المشاركة في هذه الجلسات، إذا طُلب منهم ذلك. ويكون لهم الحق في أن يُستمع إلى آرائهم في أي وقت. ويتعين على الحكومة الاتحادية إطلاع البوندسرات فيما يتعلق بتسييرها لأعمالها" ويظهر لنا من نص هذه المادة أنّ الدستور قد منح المجلس الحق في مطالبة أعضاء الحكومة للحضور إلى جلسات المجلس ومتى ما طلب المجلس منهم الحضور فلا مناص من ذلك إذ أوجب نص هذه المادة عليهم بالحضور، ولم يقف النص عند هذا الحد بل ألزم الحكومة الاتحادية باطلاع المجلس على كيفية تسيير أعمالها.

(1) The same source and page.

وقد يتساءل المرء حول مدى فعالية إلزام الدستور للحكومة الاتحادية باطلاع مجلس الاتحاد على كيفية تسيير أعمالها ودون أن يمنح الدستور المجلس حق مساءلة الحكومة ككل أو الوزراء منفردين وإقالتهم في حالة عدم اطلاع المجلس على كيفية تسيير أعمالها أو إذ وجد المجلس تقصيراً من جانبها في أداء أعمالها ولم يبادر مجلس النواب إلى محاسبتهم عنها؟ نجيب على هذا التساؤل في الفقرة اللاحقة أدناه.

إذ تجيز المادة (٨٠/ ١) دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية منح الحكومة الاتحادية صلاحية إصدار صكوك قانونية من خلال التفويض ولكن بقانون، غير أنّ الحكومة لا تمارس هذه الصلاحية دون وجود رقابة تمارس عليها إذ حدد الدستور مجالات يتوجب على الحكومة لإصدار صكوك بشأنها أن تأخذ موافقة مجلس الاتحاد عليها إذ تنص المادة (٨٠/ ٢) على هذه المجالات "ما لم ينص أي قانون اتحادي على غير ذلك، تتطلب الصكوك القانونية التي تصدرها الحكومة الاتحادية، أو الوزراء الاتحاديون موافقة البوندسرات، إذا كانت هذه الصكوك القانونية تتعلق بالمبادئ الأساسية لاستخدام مرافق البريد والاتصالات، والرسوم المفروضة على ذلك، أو المبادئ الأساسية لفرض رسوم على استخدام مرافق السكك الحديدية الاتحادية، أو بناء سكك حديدية وتشغيلها، وكذلك الصكوك القانونية الصادرة بناء على قوانين اتحادية تتطلب موافقة البوندسرات عليها، أو تُنفذها الولايات بتكليف من الاتحاد أو بصفتها كولاية"؛ كما للمجلس ارسال مشروعات صكوك قانونية للحكومة الاتحادية تتطلب موافقة المجلس عليها[١].

وتعد الصكوك القانونية أحكام ملزمة لتنفيذ التشريعات، وهي بذلك تمثل من الأنشطة الادارية للاتحاد، وبما أنّ موافقة مجلس الاتحاد مطلوبة في معظم هذه الصكوك؛ لذلك ينطوي جزء كبير من عبء عمله على دراسة مثل هذه التشريعات. وفي معظم الحالات يعطي المجلس موافقته ولكن بشرط اعتماد ما يراه المجلس من تعديلات ينبغي إدخالها فيها لتدخل حيز التنفيذ، ولكن إذا لم ترضخ الحكومة لذلك فعليها الامتناع عن إصدار الصك القانوني، وحق المجلس في الموافقة من عدمها هو حق غير خاضع للاعتراض، إذ للمجلس تحديد مضمون هذه الصكوك كشريك على قدم المساواة[٢].

كما هو الحال فيما يخص الصكوك القانونية الكثير من الأنظمة أو التعليمات الادارية العامة يتم اعتمادها أيضاً بناءً على موافقة مجلس الاتحاد، متى كان من شأنها أن تؤثر في مسؤوليات وصلاحيات الوحدات الفدرالية[٣].

كما يمارس المجلس رقابته من خلال عمليات التعيين التي تتم بموافقته، كما هو الحال في انتخاب نصف عدد قضاة المحكمة الدستورية الاتحادية وفقاً للدستور الاتحادي[٤]، كما لا يمكن تعيين المدعي العام الاتحادي والمدعين العامين الاتحاديين دون موافقته، بالإضافة إلى

(١) تنظر: المادة (٨٠/ ٣)، من دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية.

(2) Konrad Reuter, op. cit, p44-46.

(3) Mitwirkung an der Verwaltung des Bundes, Bundesrat, available at: https://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/verwaltung/verwaltung-node.html, last visit: 28/12/2023.

(٤) تنظر: المادة (٩٤/ ١)، من دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل في عام ٢٠١٢.

حقه في المشاركة تعيين المكاتب والمجالس الادارية والاستشارية واللجان المتخصصة وغيرها من الهيئات[١].

وكذلك يمارس المجلس دوره الرقابي عند توجيه الاتهام إلى رئيس الاتحاد من خلال رفع دعوى عليه أمام المحكمة الدستورية الاتحادية عند اخلاله المتعمد بالدستور أو بأي قانون اتحادي بطلب مقدم من ربع أعضاء المجلس[٢]، ومن الواضح أنّ ممارسة المجلس لهذه الصلاحية لا تأتي من فراغ وإنّما من خلال ممارسة رقابة دقيقة على رئيس الاتحاد لاتساع إطار المواضيع التي بإمكان المجلس توجيه الاتهام إليه.

علاوة على الرقابة التي يمارسها مجلس الاتحاد على مشاريع القوانين على مستوى الاتحاد عموماً وتلك التي تمس مصالح الوحدات الفدرالية خصوصاً، فإنّ هذه الرقابة تمتد لتشمل المصادقة على المعاهدات أيضاً، إذ بالرجوع إلى دستور الاتحاد نجد أنّه على الرغم من جعله السياسة الخارجية مجالاً مركزياً تقوم الحكومة الاتحادية فيه بصاغتها متمتعة بصلاحية اتخاذ قرارات بعيدة المدى دون الاعتماد على الهيئات التشريعية[٣]؛ ولكنه في الوقت ذاته نص على "تكون رعاية العلاقات مع الدول الأجنبية من اختصاصات الاتحاد"[٤]، وبذلك لم يستبعد هذا النص تدخل السلطة التشريعية الاتحادية بمجلسيها في رعاية هذه العلاقات، بينما جاءت المادة (٥٩/ ١) أكثر تحديداً إذ نصّت على "المعاهدات التي تنظم علاقات الاتحاد السياسية، أو التي تتعلق بموضوعات التشريعات الاتحادية، تستلزم موافقة أو مشاركة الهيئات المختصة بالتشريعات الاتحادية، كل حسب اختصاصها، في صورة قانون اتحادي".

ولم يتوقف الدستور عند بيان دور المجلس في السياسة الخارجية عموماً بل ذهب إلى تنظيم دوره الفعال فيما يخص أداء ممثلي جمهورية ألمانيا الاتحادية لدورهم في الاتحاد الأوروبي وما يستتبعه من تحديد لموقف الاتحاد الألماني في الاتحاد الأوروبي فيما يخص التشريعات والقرارات التي تصدر من الاتحاد الأوروبي لتنفذ ضمن النظام القانوني للدول الأعضاء، فإنّه يجب على الحكومة أن تأخذ برأي مجلس الاتحاد للموافقة على تشريعها من قبل الاتحاد الأوروبي ومن ثم لتصبح نافذة في الاتحاد الألماني، إذا كانت هذه التشريعات والقرارات تؤثر على المسائل التي تقع ضمن اختصاص الحكومة الاتحادية على المستوى الاتحادي؛ أمّا إذا كانت تؤثر على السلطة التشريعية للوحدات الفدرالية فإنّ لمجلس الاتحاد الكلمة الفصل في تحديد الموقف الألماني في الاتحاد الأوروبي، وإذا تعارضت وجهة نظر مجلس الاتحاد مع وجهة نظر الحكومة الاتحادية في هذا السياق ولم يتم التوصل إلى حل بالاتفاق، فللمجلس حسم الأمر من خلال بالتصويت بأغلبية الثلثين لإنهاء الموضوع. وبذلك فإنّ مجلس الاتحاد لا يشارك في عملية صنع القرار على المستوى الوطني فحسب، بل يحدد

(1) Richterwahl, Ernennungs- und Nominierungsrechte, Bundesrat , available at: https://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/richterwahl/richterwahl-node.html, last visit: 28/12/2023.

(٢) تنظر: المادة (٦١)، من دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل في عام ٢٠١٢.

(3) Konrad Reuter, op.cit, p50.

(٤) تنظر: المواد (٣٢/ ١ و٥٩)، من دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل في عام ٢٠١٢.

كيفية ممارسة الاتحاد الألماني لحقوقه بوصفها عضو في الاتحاد الأوروبي[١]، مما يعني تقرير موقف الدولة على المستوى الدولي متى ما توفرت أسباب ذلك.

وبذلك فإنّ مجلس الاتحاد يتمتع بصلاحية الرقابة على السياسة الخارجية للاتحاد وذلك من خلال صلاحية المصادقة على المعاهدات لتصبح جزءً من القانون الوطني، إذ يكون للمجلس الحق في الاعتراض عليها حالها حال القوانين العادية التي تشرعها السلطة التنفيذية الاتحادية، ويكون لمجلس النواب إقرار قانون التصديق من خلال إعادة التصويت عليه بذات الأغلبية التي رفضه بها مجلس الاتحاد، أمّا في حال كانت موافقة مجلس الاتحاد مطلوبة فليس بإمكان مجلس النواب إعادة التصويت عليه، وبذلك يكون لمجلس الاتحاد منع الدولة من أن تصبح طرفاً في المعاهدة ومن ثم منع دخولها حيز النفاذ في الاتحاد ما لم يتوصل مجلسي الاتحاد والنواب إلى صيغة متفق عليها.

في حالة الطوارئ الداخلية[٢] تمتد رقابة مجلس الاتحاد لتشمل مدى بقاء حالة الخطر من عدمها، فإن وجد المجلس أنّ الخطر زال، فله إلغاء أي أمر صدر بناءً على تلك الحالة، كما للمجلس إلغائها في وقت يشاء، ويبدو هذا الأمر راجعاً لكونه ممثلاً للوحدات الفدرالية ومحافظاً عليها من أي تدخل في شؤونها بحجة إعلان حالة الطوارئ الداخلية.

وإذا كان لمجلس الاتحاد دوراً بارزاً في حالة الطوارئ الداخلية فإن دوره في حالة الدفاع لا يقل أهمية من الناحية العملية، ويتم إعلان حالة الدفاع بناءً على طلب الحكومة الاتحادية وموافقة مجلسي النواب والاتحاد؛ وإذا لزم الأمر اتخاذ إجراءات فورية ولم يتمكن المجلسين من الانعقاد أو لم يكتمل النصاب القانوني في الوقت المناسب، تقوم مقامهما لجنة تسمى "اللجنة المشتركة" والتي تتألف من (٣٢) عضواً بواقع (١٦) عضواً لكل مجلس من المجلسين، وتتمثل فيها كل وحدة فدرالية بعضو واحد، إذ تتوسع اختصاصات السلطة التشريعية الاتحادية إستثناءً حيث يجوز لها تشريع قوانين تمس المسائل الواقعة ضمن اختصاصات السلطات التشريعية الخاصة بالوحدات الفدرالية، ولكن موافقة مجلس الاتحاد في تشريعها مطلوبة، فلا تُشرّع بدون موافقته. وكذلك يتم توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية بقانون يوافق عليه مجلس الاتحاد[٣].

---

(1) Konrad Reuter, op.cit, p46-48.

(٢) تنص المادة (٩١)، من دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية على "١. الحر، أو كيان إحدى الولايات أو نظامها الأساسي الديموقراطي الحر، يجوز لأي ولاية أن تطلب تزويدها بقوات للشرطة من ولايات أخرى، وكذلك تزويدها بقوات وأجهزة تابعة لإدارات أخرى، ولقوات شرطة الحدود الاتحادية. ٢. إذا كانت الولاية التي يهددها الخطر الوشيك غير مستعدة لمكافحة هذا الخطر بنفسها أو ليست قادرة على ذلك، يجوز للحكومة الاتحادية أن تضع قوات الشرطة في تلك الولاية وقوات الشرطة في ولايات أخرى تحت إمرتها مع نشر وحدات من شرطة حرس الحدود الاتحادية. ويلغى أي أمر بعد إزالة الخطر، أوفي أي وقت بنا ءً على طلب من البوندسرات. وإذا امتد الخطر لخارج أراضي ولاية واحدة، يجوز للحكومة الاتحادية توجيه تعليمات إلى حكومات الولايات، إذا كان ذلك ضروري اً لضمان مكافحة هذا الخطر".

(٣) تنظر المواد (١١٥أ-١١٥هـ)، من دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل في عام ٢٠١٢؛ وكذلك Rolle des Bundesrates im Ausnahmezustand, Bundesrat, available at: https://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/gemeins-a/gemeinsamer-ausschuss-node.html, last visit:28/12/2023.

III.ج. المطلب الثالث

استقلالية مجلس الاتحاد في المجال الرقابي في الاتحاد السويسري

نظراً لاعتماد الاتحاد السويسري نظام حكومة الجمعية حيث تكون السلطة التشريعية الاتحادية في مركز دستوري أسمى من السلطتين التنفيذية والقضائية، إذ ينص الدستور على "١. تمارس الجمعية الاتحادية الإشراف الأعلى على المجلس الاتحادي والإدارة الاتحادية والمحاكم التابعة للاتحاد والهيئات والأشخاص الآخرين الموكول إليهم مهام في الاتحاد. ٢. لا يمكن التذرع بسر المهنة لرفض التجاوب مع أعضاء لجان الإشراف التي يحددها القانون"[١]، إضافة إلى ما سبق يذكر القانون الاتحادي للسلطة التشريعية الاتحادية بالتسمية كل من "الهيئة الإشرافية لمكتب المدعي العام ومكتب المدعي العام لسويسرا" بوصفها الهيئات التي تشرف عليها السلطة التشريعية بالرقابة[٢]، وتمارس هذه الرقابة عن طريق اللجان الإشرافية، ولكل مجلس من مجلسي السلطة التشريعية لجنتين رقابيتين دائمتين، هما اللجنة المالية التي تختص بالرقابة على الميزانية الفدرالية ولجنة المراقبة أو الرقابة، وذلك من خلال القيام بفحص سير العمل فيها من خلال إجراء عمليات التحقيق والتفتيش ومراجعة التقارير الادارية والسنوية. ويمكن تشكيل لجان تحقيق برلمانية أخرى إذا اقتضت الحاجة[٣]. ويدعم اللجان الإشرافية في أداء مهامها الرقابية مركز متخصص مكون من ستة أشخاص من خلال القيام بالتحقيقات والفحوصات نيابة عن هذه اللجان[٤]. وبالرغم من إمكانية استبدال أعضاء لجان السلطة التشريعية عموماً إلا أنّ النظام الداخلي لمجلس الاتحاد يحظر استبدال أعضاء لجنة الرقابة ولجنة التحقيق ولجانها الفرعية بعضو آخر، ولكن بالإمكان استبدال أحد أعضاء اللجنة بعضو من اللجنة الرئيسية[٥]، وباعتقادنا أن السبب وراء حظر استبدال أعضاء هذه اللجان يعود إلى كونه ضماناً لعدم التأثير على مجرى التحقيقات الرقابية، إذ قد تكمن خلف استبدال أحد أعضاء

---

(١) تنظر: المادة (١٦٩)، من دستور الاتحاد السويسري لعام ١٩٩٩ المعدل في عام ٢٠١٤.

(2) See: Article (26\ 1) of Federal Act on the Federal Assembly (Parliament Act, ParlA).

(3) Lexicon Of Parliamentary Terms: Supervisory Committee, The Federal Assembly — The Swiss Parliament, available at: https://www.parlament.ch/en/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%C3%B6rterbuch/parlamentsw%C3%B6rterbuch-detail?WordId=14, last visit: 29/12/2023; Control Committees CC, The Federal Assembly — The Swiss Parliament, available at: https://www.parlament.ch/en/organe/committees/supervisory-committees/control-committees-cc, last visit: 29/12/2023.

(4) The Swiss Parliamentary Services – Tasks, Principles and Challenges, , The Federal Assembly — The Swiss Parliament, available at: https://www.parlament.ch/en/reden/Pages/rede-schwab-2015-03-26.aspx, last visit: 29/12/2023.

(5) See Article (14\ 4-5) of Standing Orders of the Council of States.

هذه اللجان أسباب تستهدف تغيير مجرى التحقيقات أو إيقافها أو تضييق نطاقها سواء من حيث الأشخاص أو المعلومات.

ووفقاً للقانون الاتحادي للسلطة التشريعية ممارسة الرقابة على الميزانية المالية تكون في إطار قانون مراجعة الحسابات الاتحادي لعام ١٩٦٧؛ ولا يتمثل دورها في مجرد إقرار الميزانية، بل تشارك أيضاً في القرارات المتعلقة باتخاذ التدابير المتعلقة بالعجز وتحقيق المدخرات وتعويض العجز وادارة المدخرات[١]. وتمارس الرقابة بصورة عامة وفقاً لخمسة معايير تتمثل في "الشرعية؛ الانتظام؛ الانتفاع؛ الفعالية؛ الكفاءة الاقتصادية"[٢] لترى ما إذا كانت أنشطة السلطات الاتحادية متوافقة مع الدستور الاتحادي والتشريعات الاتحادية، ومدى كون التدابير المتخذة من قبل سلطات الدولة بمناسبة أدائها لمهامها متناسبة، وهل تستخدم الحكومة الاتحادية صلاحياتها في اتخاذ القرارات ضمن إطار الملائمة بشكل سليم، وهل أنّ الإجراءات المتخذة من قبل السلطات والهيئات تؤتي ثمارها بحيث تكون ذات كفاءة. وبذلك يكون نطاق الرقابة واسعاً يشمل جميع أنشطة السلطات والهيئات والمحاكم الاتحادية ومنظمات القانون العام والقانون الخاص والأشخاص المعنويين والطبيعيين، ولكنها لا تمتد بأي حال من الأحوال إلى المهام المحاكم والادعاء العام المتعلقة بسلطتها القضائية أي محتوى القرارات القضائية[٣]. وبموجب الرقابة الإشرافية للسلطة التشريعية صلاحية إلغاء أو تغيير القرارات[٤].

ومن الاختصاصات الرقابية المهمة للسلطة التشريعية الاتحادية أيضاً قيامها بانتخاب الأشخاص الذين يتولون المناصب العليا في الاتحاد، بما في ذلك انتخاب رئيس الاتحاد وأعضاء الحكومة ورئيسها، وقضاة المحكمة الاتحادية والمجلس العام، إضافة إلى انتخاب الأشخاص الذين تجعل القوانين الاتحادية انتخابهم من اختصاصها[٥].

إضافة إلى ما سبق فقد منح الدستور السلطة التشريعية الاتحادية إصدار تكليفات للحكومة الاتحادية، بل ومنحه أن يحدد بموجب قانون التكليف تفصيلات تلك التكليفات ويبيّن الأدوات التي يمكن للسلطة التشريعية أن تؤثر على مجالات اختصاص الحكومة[٦]. والحكومة

(1) Maciej Aleksandrowicz, The constitutional position of the Swiss parliament in the context of the principle of separation of powers, Research published in Przegląd Europejski Journal, Vol. 2018, No. 4, p61.
(2) See: Article (26\ 2-٣) of Federal Act on the Federal Assembly (Parliament Act, ParlA).
(3) The Specific Responsibilities Of The Control Committees, The Federal Assembly — The Swiss Parliament, available at: https://www.parlament.ch/en/organe/committees/supervisory-committees/control-committees-cc/sachbereiche, last visit: 29/12/2023.
(4) See: Article (26\ 4) of Federal Act on the Federal Assembly (Parliament Act, ParlA).
(5) Maciej Aleksandrowicz, op.cit, p61.
(٦) تنظر: المادة (١٧١)، من دستور الاتحاد السويسري لعام ١٩٩٩ المعدل في عام ٢٠١٤.

والحكومة مكلفة بتقديم تقرير سنوي لها متضمناً سياسته فيما يخص ادارة شؤون الدولة، وقد تكون هذه التقارير خاصة بموضوع محدد عهد إلى الحكومة من قبل السلطة التشريعية، وقد تكون عامة شاملة لكافة تصرفات وأعمال الحكومة بوجه عام[١].

وللسلطة التشريعية حق توجيه الأسئلة إلى أعضاء الحكومة الاتحادية للاستعلام عن أمور تدخل في نطاق اختصاصهم أو مطالبتهم ببيانات ومعلومات بصدد مسألة ما، وكذلك له محاسبة أعضاء الحكومة من خلال آلية الاستجواب التي تتضمن في طياتها اتهاماً للحكومة أو أحد أعضائها[٢].

وفيما يخص إجراءات عملية الاستجواب فإنّ النظام الداخلي للمجلس قد نظمها بحيث يكون لعضو المجلس تقديم طلب مسبب عن طريق رئاسة المجلس إلى الحكومة "مع ملاحظة جواز توقيع أكثر من عضو على طلب الاستجواب ولكن يعدّ العضو الموقع أولاً صاحب الطلب، كما يجوز له سحب الطلب دون حاجة إلى موافقة الموقعين"، على أن يجيب من وُجّه إليه الاستجواب كتابة في موعد أقصاه الجلسة العادية التالية لتقديم الطلب، وعند عدم تمكنه من الرد في الميعاد المحدد، عليه إبلاغ رئاسة المجلس بذلك مع ذكر أسباب التأخير. ويتم مناقشة الاستجوابات في جلسة عادية، وفي حال وُجد أكثر من طلب متعلق بنفس المسألة فيجوز النظر فيهما معاً. ويجوز لمقدم الاستجواب أن يعلن رضاه عن رد الحكومة وإن لم تتم مناقشة الاستجواب في المجلس[٣].

ولكن النظام السويسري إنفرد بظاهرة غير مألوفة، ألا وهي عدم إمكانية سحب الثقة من الحكومة الاتحادية وإن ثبت ضدها صحة ما وُجّه إليها اتهام عن طريق الاستجواب البرلماني، فيقتصر أثر الاستجواب في تلك الحالة على قيام الحكومة بتعديل سياستها بما يتفق وسياسة السلطة التشريعية التي تملك من وسائل التأثير ما يكفل لها إلزام الحكومة على تنفيذ ساسته، وذلك من خلال الامتناع عن الموافقة على مشروعات القوانين المقدمة من قبل الحكومة، وكذلك عدم الموافقة على الاعتمادات المالية التي تحتاجها[٤].

وفي نطاق الحفاظ على الأمن الخارجي والداخلي للاتحاد فقد منح الدستور للسلطة التشريعية اتخاذ إجراءات تتعلق بحماية الأمن الخارجي والداخلي، والحفاظ على استقلال وحياد الدولة، ولها في الظروف الاستثنائية إصدار قرارات اتحادية بسيطة أو أوامر ادارية للحماية الأمن الداخلي والخارجي، كما لها اتخاذ ما يلزم من إجراءات لتنفيذ القوانين الاتحادية[٥].

---

(١) د. أيمن محمد شريف، المصدر السابق، ص١٢٣.

(٢) د. عبد الحميد متولي، *القانون الدستوري والانظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الاسلامية*، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٧٦)، ص٢٣٨؛ د. أيمن محمد شريف، المصدر السابق، ص١٢٤.

(3) See Article (21-25) of Standing Orders of the Council of States.

(٤) د. أيمن محمد شريف، المصدر السابق، ص١٢٤؛ د. عبد الحميد متولي، المصدر السابق، ص٢٣٩.

(٥) تنظر: المادة (١٧٣)، من دستور الاتحاد السويسري لعام ١٩٩٩ المعدل في عام ٢٠١٤.

كما تلعب السلطة التشريعية دوراً فعالاً في مجال السياسية الخارجية، فيشارك في صياغتها ويشرف على العلاقات الخارجية للاتحاد، فتختص بالمصادقة على المعاهدات الدولية[١] ما عدا تلك التي تقع ضمن اختصاص السلطة التنفيذية بحكم القانون أو بنص المعاهدة ذاتها[٢].

وبذلك يظهر لنا بأنّ للسلطة التشريعية الاتحادية اليد الطولى في الإشراف السلطات الاتحادية عموماً وعلى الحكومة الاتحادية خصوصاً من خلال ما تملك من وسائل دستورية رجّحت كفتها.

III.ح. المطلب الرابع

استقلالية مجلس الاتحاد في المجال الرقابي في العراق

كما أسلفنا[٣]، يتمتع مجلس الاتحاد وفقاً لمقترح التعديلات الدستورية ومشروع قانون مجلس الاتحاد بصلاحيات رقابية محدودة تكاد تكون معدومة مقارنة بما ينبغي أن يتمتع من مركز بوصفه ممثلاً للوحدات الفدرالية، إذ يمتلك المجلس الرقابة على كل من الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الموارد الاتحادية، فيملك مساءلة رئيس أي منهما من خلال آلية الاستجواب وإعفاءهما من منصبيهما.

ولكن يثور التساؤل حول مدى استقلالية مجلس الاتحاد في الرقابة على الهيئتين المذكورتين لاسيما وأنّ مشروع القانون قد ألزم المجلس من جهة إلى رفع مقترحي قانون إلى رئيس الجمهورية الذي له النظر فيه لغرض تشريعه، ومن جهة أخرى فإنّ عملية تشريع القوانين تكون فيها اليد العليا لمجلس النواب، لذلك يكون المجلس غير مستقل في تشريع قانوني هاتين الهيئتين سواء من حيث إلزامه بتقديم مقترح قانونهما إلى رئيس الجمهورية الذي يكون بمثابة القيّم أو الرقيب على المجلس، فلا يكون المجلس مستقلاً عنه، وأمّا فيما يخص مجلس النواب فبفضل إعلاء مكانته على مجلس الاتحاد يكون المجلس تحت رحمة الأغلبية في مجلس النواب في تشريع قانوني الهيئتين وبتشريعهما يتحدد مركز مجلس الاتحاد في الرقابة عليهما.

كما يشارك المجلس بدور رقابي على الاتحاد فيما يخص عملية المصادقة على المعاهدات الدولية، وذلك لكون عملية المصادقة على المعاهدات تتم من خلال قانون. وبما أنّ عملية التصديق تكون بقانون لذلك ينبغي أن يشارك المجلس في عملية تشريع كل قانون تصادق عليه السلطة التشريعية الاتحادية، بوصفه أحد شقي هذه السلطة لكونه شريكاً لمجلس النواب في عملية سن القوانين.

---

(1) Maciej Aleksandrowicz, op.cit, p60.

(٢) تنظر: المادة (١٦٦)، من دستور الاتحاد السويسري لعام ١٩٩٩ المعدل في عام ٢٠١٤.

(٣) راجع الفصل الثاني من الباب الأول من هذه الأطروحة.

ولكن ما ينبغي ملاحظته في المجال ولكي يمارس المجلس رقابته باستقلالية وبصورة مثلى وحماية للأقاليم التي يمثلها، ينبغي أن يتمتع المجلس بحق النقض ضد أية معاهدة تؤثر في الصلاحيات الدستورية للأقاليم أو مصالحها.

وخلاصة ما تقدم يتبيّن لنا أنّ مجلس الاتحاد يتميّز بمركز دستوري قوي واستقلالية تامة في الولايات المتحدة الأمريكية فيما يخص المجال الرقابي إذ على الرغم من تبني دستورها لمبدأ الفصل شبه الجامد فإنّ الدستور قد جعل مجلس الاتحاد يمارس باستقلالية تامة الرقابة على السلطة التنفيذية الاتحادية في أوجه عدة من أوجه نشاطها، وأوجه الاستقلالية هذه تظهر بوضوح في كل من: استقلاليته في موافقته أو رفضه الموافقة على تعيينات رئيس الاتحاد للوزراء أو للمرشحين للمناصب العليا الأخرى في الدولة، إذ يجبر المجلس الرئيس على تغيير مرشحيه إذ لم يوافق عليه المجلس؛ استقلاليته تقديم المشورة والمصادقة على المعاهدات الدولية، لكون الدستور قد خوله كما أسلفنا الاشراف على الاتحاد، إذ يتدخل المجلس فيها على مرحلتين، الأولى تتلخص في إلزام الرئيس بالتشاور مع المجلس لأخذ موافقته المبدئية على عقد المعاهدة الدولية، فيما الثانية تكون بعد عقدها من قبل السلطة التنفيذية، حيث تكون مصادقة المجلس عليها موجبة لتصبح الدولة طرفاً فيها؛ استقلاليته في محاكمة رئيس الاتحاد والموظفين المدنيين عندما توجه إليهم تهم نيابية.

هذا فيما يخص الاختصاصات الرقابية التي منحها الدستور للمجلس، أمّا الاختصاصات الرقابية التي لم ينص عليها الدستور فإنّ المجلس مارسها بالرغم من ذلك، إذ يمارس المجلس الرقابة على الحكومة من خلال لجان التحقيق التي شكلها المجلس دون وجود سند لها بذلك في الدستور، ولكن القضاء الدستوري أيّد منحى المجلس بوصفها عملية ضرورية ليؤدي المجلس مهامه الدستورية الموكلة إليه.

بينما في جمهورية ألمانيا الاتحادية بالرغم من عدم منح دستورها لمجلس الاتحاد صلاحية التأثير في الجانب العضوي للحكومة إلا أنّه منحها دوراً رقابياً بارزاً للتأثير عليها في الجانب الوظيفي، إذ ألزم الحكومة باطلاع المجلس على كل ما يتعلق بتسيير أعمالها، وكذلك ألزم أعضائها بالحضور أمام المجلس متى طلب منهم ذلك، وإذ تبيّن للمجلس تقصير الحكومة في أداء مهامها وإن لم يكن لها إقالتهم فإنّ الدستور قد منحها وسيلة أخرى فعالة في مواجهة الحكومة ألا وهي رقابة المجلس على إصدار الحكومة للصكوك القانونية وكذلك الأنظمة الادارية العامة، إذ تحتاج الحكومة عموماً وكذلك الوزراء منفردين إلى موافقة المجلس لإصدارها، بل إضافة إلى ذلك للمجلس تقديم مشروعات صكوك قانونية، وإذا لم يوافق عليها المجلس فلا تدخل حيز النفاذ، وقرارات المجلس هذه غير خاضعة للاعتراض؛ كما يضمن الدستور استقلالية المجلس في تعيينه لنصف عدد قضاة المحكمة الدستورية الاتحادية ولزوم أخذ موافقته لتعيين المدعي العام الاتحادي وغير ذلك من المناصب الرفيعة؛ إضافة إلى حقه في توجيه الاتهام إلى الرئيس الاتحادي؛ وكذلك رقابته على السياسة الخارجية للاتحاد فلا تصبح الدولة طرفاً في اتفاقية دولية ما لم يوافق عليها المجلس متى ما كانت تؤثر اختصاصات ومصالح الوحدات الفدرالية، أمّا تلك التي لا تؤثر عليها فله الحق في الاعتراض عليها كما هو الحال في القوانين العادية ولكن لمجلس النواب إقرار قانون التصديق بذات

الأغلبية التي رفضه بها مجلس الاتحاد؛ كما يجد المجلس دوره في حالة الطوارئ الداخلية والدفاع. فيؤدي المجلس دوره في الأمور أعلاه باستقلالية تامة.

أمّا في الاتحاد السويسري فنجد أنّ نظام حكومة الجمعية يمنح المجلسين معاً وكذلك منفردين صلاحيات رقابية واسعة النطاق ليس على السلطة التنفيذية فقط بل على السلطة القضائية أيضاً ولكن دون مساس بالأحكام القضائية، وعلاوة على الرقابة على السلطتين التنفيذية والقضائية تشمل هذه الرقابة كل هيئة وكل شخص توكل إليهم مهام في الاتحاد. وقد وضع النظام الداخلي للسلطة التشريعية معايير لتنفذ وفقها السلطات مهامها وتراعيها في اتخاذ قراراتها، وتعدّ كذلك إطاراً لممارسة الرقابة على ما اتخذته السلطات من قرارات النظام الداخلي للسلطة التشريعية معايير لتعمل وفقها السلطات في اتخاذ قراراتها، وكذلك إطاراً لممارسة الرقابة على ما اتخذته السلطات من قرارات.

كما يمتلك المجلس صلاحية الرقابة على الأشخاص المرشحين للمناصب الرفيعة في الاتحاد عند إبداء موافقته على تعيينهم بمن فيهم أعضاء الحكومة الاتحادية، هذا بالإضافة إلى حقه في مساءلتهم واستجوابهم عند، ولكن عند توصل المجلس إلى ثبوت ما وُجّه إلى عضو الحكومة من اتهام، فإنّ أثر الاستجواب يقتصر على تعديل سياساتها لتفق وسياسة المجلس.

إضافة إلى ما سبق للسلطة التشريعية الاتحادية اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية الأمن الخارجي والداخلي، وكذلك المشاركة في صياغة العلاقات الخارجية والاشراف عليها.

أمّا في العراق فإنّ المجلس وفقاً لمقترح التعديلات الدستورية ومشروع قانون المجلس يمتلك صلاحيات رقابية لا تتلائم ومركزه الدستوري الذي ينبغي أن تمتع به في دولة تبنت النظام الفدرالي لحل إشكالية التنوع الثقافي، إذ له فقط الرقابة على هيئتين عامتين، ودون أن يكون له الرقابة على الاتحاد عموماً والحكومة الاتحادية خصوصاً. لذلك نأمل عند تعديل الدستور أو سن قانون المجلس أن يُمنح المجلس ما يستحقه من صلاحيات رقابية لاسيما وأنّه يمثل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

جدير بالذكر أنّه في مشروع قانون المجلس نص يمكن وصفه بالهادم لاستقلال مجلس الاتحاد والذي ينص على "أولاً: يجوز لرئيس الجمهورية تقديم مشروع قانون إلى مجلس النواب لتعديل هذا القانون كما يجوز لثلث أعضاء مجلس الاتحاد أو لثلث أعضاء مجلس النواب تقديم مقترح بذلك. ثانياً: يعرض مشروع القانون للتصويت على جلسة مشتركة للمجلسين يرأسها مجلس النواب أو من يقوم مقامه في المكان الذي يعقد مجلس النواب جلساته فيه عادة. ثالثاً: يعد مشروع القانون موافقاً عليه عند نيله الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلسين مجتمعين"[١].

إذا كان هنالك تخوف على استقلال المجلس بصدور قانونه من قبل مجلس النواب، ولكن في هذه المادة فإنّ المجلس سيبقى أسيراً ليس لمجلس النواب فقط بل رئيس الجمهورية

(١) المادة (٢٢)، من مشروع قانون مجلس الاتحاد لعام ٢٠١٤.

أيضاً؛ إضافة إلى ذلك فإنّ الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلسين مجتمعين هي التي تقرّ التعديلات على القانون.

فلا تكتفي هذه المادة بصلاحية رئيس الجمهورية بتقديم مشروع قانون لتعديل هذا القانون وكذلك لثلث أعضاء مجلس النواب، بل تتعداه لتفرض على المجلس تعديل قانونه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلسين مجتمعين...

الخاتمة

بعد أن انتهينا من كتابة بحثنا توصلنا إلى جملة الاستنتاجات والمقترحات، نبيّنها فيما يلي:

أولاً: الاستنتاجات

١. تبيّن لنا أنّ مجلس الاتحاد في الدول الفدرالية محل المقارنة يتمتع باستقلالية كبيرة في مجال التشريع العادي، ففي الولايات المتحدة الأمريكية يتمتع المجلس باستقلالية تامة من جميع السلطات وحتى مجلس النواب إذ يتمتع المجلسان بصلاحيات تشريعية متساوية؛ بينما في جمهورية ألمانيا الاتحادية وإن مالت الكفة لصالح مجلس النواب، فيتمتع المجلس بحق الاعتراض المطلق فيما يخص التشريعات التي تمس مصالح الوحدات الفدرالية، فلا تقرّ دون موافقته عليها، وبحق الاعتراض التوقيفي لما عداها؛ بينما في الاتحاد السويسري فإنّ استقلال المجلس محفوظ تجاه السلطات الاتحادية، وإن كان للشعب حق اقتراح القوانين ونقض الصادر منها، ولكن فوق ذلك تبقى العملية التشريعية من اختصاص السلطة التشريعية، وطالما كانت التشريعات عابرة عن المصلحة العامة.

أمّا في العراق فنجد منظور مقترح التعديلات الدستورية ومشروع قانون المجلس لتنظيم ممارسة المجلس لاختصاصه في مجال التشريع العادي قد تم بطريقة لا تحفظ للمجلس استقلاله، إذ أنّ إلزام المجلس بتقديم مقترحات القوانين إلى مجلس النواب وفقاً لمقترح التعديلات الدستورية، وإلى رئيس الجمهورية وفقاً لمشروع قانون المجلس، يجعل منه تابعاً لسلطة أخرى أو مؤسسة أخرى، فيكون مركزه الدستوري ضعيفاً وفي غير محله، ومن ثم تمثيله للوحدات الفدرالية لا يكون بالمستوى المطلوب، في حين ينبغي أن يكون مستقلاً فممارسته لوظيفته التشريعية.

٢. لاحظنا أنّ مجلس الاتحاد في الدول محل الدراسة قد منحت المجلس وضع نظامه الداخلي باستقلالية ودون تدخل من السلطات الأخرى. بينما في العراق نجد أنّ مقترح التعديلات الدستورية قد نص على "يضع مجلس الاتحاد قانوناً (نظاماً داخلياً..." فإيراد كلمة قانوناً في النص يوحي بأنّ النظام الداخلي للمجلس يحتاج إلى موافقة مجلس النواب ومصادقة رئيس الجمهورية... مما يعني عدم استقلالية المجلس في وضع نظامه الداخلي، في حين

يجعل مشروع القانون المجلس مستقلاً بوضع نظامه الداخلي إذ لم يتضمن كلمة (قانوناً)، وهو الأصح.

٣. استنتجنا أنّ المتبع في الدول الفدرالية استقلال مجلس الاتحاد بإدارة شؤونه، وفيما يخص هيئة رئاسة المجلس نجد أنّه في الولايات المتحدة الأمريكية يصبح نائب رئيس الاتحاد رئيساً لمجلس الاتحاد، فيما ذهبت جمهورية ألمانيا الاتحادية إلى تبني نظام تكون رئاسة المجلس لكل وحدة فدرالية لمدة سنة واحدة تحقيقاً للمساواة فيما بينها، أمّا في الاتحاد السويسري فيتم انتخاب هيئة الرئاسة لعام واحد ولا يجوز إعادة انتخابهم للعام الثاني بعد انتخابهم.

أمّا في العراق فنجد أنّ مقترح التعديلات ومشروع القانون قد تبنيا اختيار هيئة الرئاسة عن طريق الانتخاب السري المباشر من قبل أعضاء المجلس.

٤. اتضح لنا بأنّ نماذج مجلس الاتحاد في الدول الفدرالية إضافة إلى مشاركة المجلس في إقرار الموازنة العامة للدولة وغيرها من المسائل المتعلقة بالأمور المالية للاتحاد قد درجت السلطة التنفيذية عند إعدادها لمشروع قانون الموازنة العامة على إدراج موازنة مجلس الاتحاد التي يعدها المجلس في الموازنة الاتحادية دون تغيير، ولكن على خلافها يذهب مقترح التعديلات الدستورية ومشروع القانون إلى عرض مجلس الاتحاد موازنته السنوية على مجلس النواب للموافقة عليها، وكأنّ المجلس هيئة تابعة لمجلس النواب وليس شريكاً له في السلطة التشريعية الاتحادية.

٥. استنتجنا أنّ مجلس الاتحاد يلعب دوراً رقابياً بارزاً في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية والاتحاد السويسري، بالرغم من تبينها مبدأ الفصل بين السلطات بتباين واضح في تنظيمها للعلاقة بين سلطاتها العامة تبعاً لنظام الحكم فيها، إلا أن ما نلمسه من مقترح التعديلات الدستورية ومشروع قانون المجلس في العراق لا يمنح المجلس ذلك الدور الرقابي الهام الذي من المؤمل أن يتمتع به بوصفه المجلس الممثل الوحدات الفدرالية وعمود مشاركتها في السلطات الاتحادية.

ثانياً: المقترحات

١. نهيب بالمشرع الدستوري العراقي عند تعديل الدستور العراقي والمشرع العراقي عند تشريع قانون مجلس الاتحاد أن يمنح أعضاء مجلس الاتحاد صلاحية تقديم مقترحات القوانين إلى مجلسهم ومناقشتها ومن ثم إحالتها إلى مجلس النواب وذلك دون مرورها بالسلطة التنفيذية حفاظاً على استقلال المجلس في أداء وظيفته التشريعية وانسجاماً مع مبدأ الفصل بين السلطات الوارد في المادة (٤٧) من الدستور العراقي. وفيما يخص استقلاله عن مجلس النواب نرى أن يتمتع المجلس بصلاحية تشريعية مساوية لمجلس النواب، ما عدا التشريعات المالية تكون المبادرة لمجلس النواب، على أن يكون لمجلس الاتحاد مناقشتها وإبداء ملاحظاته بشأنها حالها حال القوانين الأخرى، وأن يكون له حق

النقض المطلق فيما يخص مشروعات القوانين التي تمس اختصاصات ومصالح الوحدات الفدرالية كما هو الحال في جمهورية ألمانيا الاتحادية.

وعليه نقترح تعديل المادة (٦٠) من الدستور العراقي وفق الصيغة التالية: "أولاً: لمجلسي السلطة التشريعية الاتحادية سلطات تشريعية متساوية، على أن تبدأ المبادرة في التشريعات المالية من مجلس النواب، ويكون لمجلس الاتحاد اقتراح وإجراء تعديلات عليها. ثانياً: أ- لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء تقديم مشروعات القوانين إلى السلطة التشريعية الاتحادية، ويتفق رئيسي المجلسين على المشاريع التي ينظر كل من المجلسين فيها. ب- لعشرة من أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانه المختصة، أو أربعة من أعضاء مجلس الاتحاد أو إحدى لجانه المختصة تقديم مقترحات قوانين إلى مجلسهم. ج- لعشرة من أعضاء السلطة التشريعية لإقليم أو إحدى لجانها المختصة تقديم مقترح قانون إلى مجلس الاتحاد. ثالثاً: بعد إقرار مشروعات ومقترحات القوانين تحال إلى المجلس الآخر لينظر فيها وله تعديلها أو عدم الموافقة عليها، وفي حالة عدم توافق المجلسين على مشروع ما يتم اللجوء إلى لجنة الوساطة التي تتألف من عدد مساوٍ من أعضاء كلا المجلسين، بهدف التوصل إلى حل توافقي بين المجلسين، وبعد انتهاء أعمالها يعرض أعضاء كل مجلس في اللجنة نتائج اجتماعاتهم على مجلسهم للنظر فيها وإقرارها أو رفضها. رابعاً: للأقاليم حق نقض القرارات والتشريعات التي تتعارض مع الاختصاصات والصلاحيات والمصالح الدستورية للأقاليم".

٢. نقترح إدراج نص ضمن اختصاصات مجلس الاتحاد في الدستور العراقي عند تعديله وقانون المجلس عند تشريعه، وفق هذه الصيغة: "يضع مجلس الاتحاد نظاماً داخلياً لتنظيم سير العمل فيه"، إذ بهذه الصيغة لا يتدخل مجلس النواب في وضع وإقرار نظام المجلس الداخلي ولا السلطة التنفيذية كذلك، إذ لو تم إضافة عبارة "وضع نظامه بقانون" سيفقد المجلس استقلاله في وضع نظامه الداخلي.

٣. حماية لاستقلال مجلس الاتحاد في وضع ميزانيته السنوية نقترح إدراج هذا النص في الدستور وقانون المجلس عند سنّه: "يعدّ مجلس الاتحاد ميزانيته السنوية ويحيلها إلى الحكومة الاتحادية لتدرجها في مشروع الموازنة العامة دون تغيير".

٤. نقترح تعديل المادة (٩٣/ سادساً) من الدستور وإناطة تقديم الاتهام النيابي إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وكبار موظفي الدولة إلى مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، على أن تتم محاكمتهم أمام مجلس الاتحاد كما هو معمول به في الولايات المتحدة الأمريكية، وأن تكون العقوبة المفروضة هي العزل من المنصب وذلك بأغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس. مع حفظ حق القضاء في محاكمتهم متى تم عزلهم.

٥. فيما يخص اختيار أعضاء هيئة رئاسة المجلس، نقترح إمّا أن يتم اختيارهم من المكونات الرئيسية (الشيعة والسنة والكورد) في العراق وبصورة دورية بحيث يكون رئيس المجلس لأحد المكونات ونائبي الرئيس للمكونين الآخرين وبالتناوب سنة واحدة لكل مكون، مع

حفظ حقوق المكونات الأخرى، إذ أنّ منح مكونات هذا التنوع هكذا ميزة في المجلس سيخدم فلسفة المجلس بصورة أكبر، أو أن يتم منحه للأقاليم بصورة دورية وفق ما هو متبع في جمهورية ألمانيا الاتحادية.

٦. أمّا بالنسبة لاستقلال المجلس في المجال الرقابي، ينبغي أن يدرج نص في الدستور يمنح مجلس الاتحاد حق النقض ضد المعاهدات التي تمس اختصاصات ومصالح الوحدات الفدرالية.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب

١. اسيل حسين عبد الأمير العبيدي، *السلطة التشريعية وضمانات استقلالها*، الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، ٢٠١٩، ص٢٢٧.

٢. بدرخان حسن بانيماراني، *العملية التشريعية في الدولة الفدرالية*، بيروت: منشورات زين الحقوقية، ٢٠٢٢.

٣. *حول أميركا: دستور الولايات المتحدة الأمريكية مع ملاحظات تفسيرية*، وزارة الخارجية الأميركية: دون مكان النشر، ٢٠٠٥.

٤. د. أفين خالد عبد الرحمن، *المركز القانوني لعضو البرلمان*، القاهرة: المركز العربي للدراسات والبحوث العلمي للنشر والتوزيع، ٢٠١٧

٥. د. أيمن محمد شريف، *الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة*، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص٨٨.

٦. د. شورش حسن عمر ود. سرهنك حميد البرزنجي ود. أفين خالد عبد الرحمن ود. شالاو صباح عبد الرحمن، *القانون الدستوري: نظرية الدولة والنظم السياسية*، اربيل: مكتبة تبايى، ٢٠٢٣.

٧. د. عبد الحميد متولي، *القانون الدستوري والانظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الاسلامية*، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٧٦.

٨. د. علي محمد الدباس، *السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية*، عمان: وزارة الثقافة، ٢٠٠٨.

٩. د. فليح حسن خلف، *المالية العامة*، عمان: عالم الكتاب الحديث، أربد – جدارا للكتاب العالمي، ٢٠٠٨.

١٠. د. محمد طي، *القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية*، ط٨، بيروت: منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٣.
١١. د. محمد عمر مولود، *الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي*، بيروت: مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٩.
١٢. د. محمد محمود العمار العجارمة، *الوسيط في القانون الدستوري الأردني - ضمانات استقلال المجالس التشريعية*، دار الخليج للنشر والتوزيع: ٢٠١٧.
١٣. د. مروج هادي الجزائري، *استقلال السلطة التشريعية*، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٨.
١٤. رائد ناجي احمد، *علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق*، القاهرة: العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠١٢.
١٥. وسيم حسام الدين الاحمد، *الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي*، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٨.
١٦. وسيم حسام الدين الاحمد، *برلمانات العالم العربية والاجنبية*، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠

ثانياً: الأطاريح الجامعية

١. بن سمير أحمد، "ضمانات استقلالية السلطة التشريعية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى قسم الحقوق بكلية الحقوق والعلوم السياسية/ جامعة باتنة -٠١-، الجزائر، ٢٠٢٠.

ثالثاً: البحوث العلمية

١. أحمد حمزة ناصر، "حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ"، *بحث منشور في مجلة واسط للعلوم الإنسانية*، المجلد ١١، العدد ٣٢، (٢٠١٦).
٢. د. حميد حنون خالد، "العلاقة بين الرئيس الأمريكي والكونجرس"، *بحث منشور في مجلة كلية الحقوق/ جامعة النهرين*، المجلد ٩، العدد ٢، (٢٠٠٧).
٣. عبد العزيز الصادقي، "مبدأ استقلالية البرلمان المغربي"، *بحث منشور في مجلة القانون الدستوري والعلوم الادارية*، العدد الرابع عشر، شباط ، (٢٠٢٢).

رابعاً: الدساتير والقوانين

١. دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٨٧ المعدل في عام ١٩٩٢.
٢. دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية الصادر عام ١٩٤٩ المعدل في عام ٢٠١٢.

٣. دستور الاتحاد السويسري الصادر عام ١٩٩٩ المعدل في عام ٢٠١٤.

٤. دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥.

٥. مقترح التعديلات الدستورية لعام ٢٠٠٩، أُنجز في عام ٢٠٠٩ من قبل لجنة مراجعة الدستور في مجلس النواب بموجب المادة (١٤٢) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، مشار إليه لدى د. منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، دار آراس للطباعة والنشر، أربيل، ٢٠١٠.

٦. أعدّت رئاسة الجمهورية بموجب أحكام المادة (٦٠/ أولاً)، والمادة (٦٥)، من الدستور مشروع قانون مجلس الاتحاد وأرسلته إلى مجلس النواب عن طريق رئاسة المجلس بتأريخ (٢٠١٤/٩/١٥) والذي قرأه المجلس قراءة أولى ولكن بقي المشروع دون قراءة ثانية ولا يزال قيد الانتظار لاستكمال إجراءات تشريعيه.

٧. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢.

خامساً المصادر الأجنبية

First: Books

1. Circular No. A–11: Preparation – Submission - and Execution of the Budget, Executive Office of the President: Office of Management and Budget, 2023.
2. Dr. Bodo Leibinger und RDin aD Doris Blau, Das Haushaltsrecht des Bundes, 15 Auflage, Bundesministerium des Innern und für Heimat, Heidelberg, 2021.
3. James V. Saturno, Introduction to the Federal Budget Process, Congressional Research Service, Version 4, updated 10/1/2023.
4. Konrad Reuter, The Bundesrat and the Federal System: Republic of Germany, 15th edition, Bundesrat Press and Communication, Berlin, 2020.
5. Ludwig Gies, The Bundesrat and the Federal System, English translation: Helen Ferguson, 15th Edition, Press and Communication Division of Bundesrat, PIEREG Druckcenter, Berlin, 2020.

6. Maciej Aleksandrowicz, The constitutional position of the Swiss parliament in the context of the principle of separation of powers, Research published in Przegląd Europejski Journal, Vol. 2018, No. 4.
7. Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate, Committee on Foreign Relations United States Senate, U.S. Government Printing Office, Washington, 2001.

Second: Laws and Rules

1. United States of America Congress, Congressional Budget Act 1974.
2. Standing rules of the Senate, U.S. Government Printing Office, Washington, 2013, rule 1, p1, available at: https://www.rules.senate.gov/rules-of-the-senate.
3. Rules of Procedure of the Bundesrat, Bundesrat, 2022, available at: https://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/go-en/go-en-node.html.
4. Federal Act on the Federal Assembly (Parliament Act, ParlA) of 13 December 2002 (Status as of 18 December 2021). referenced in: Manual Of The Federal Assembly, Switzerland Federal Assembly, Parliamentary Services, 2022.
5. Standing Orders of the Council of States of 20 June 2003 (Status as of 28 November 2022), the Federal Council of Switzerland: Federal Law, available at: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/515/en.
6. Federal Budget Code of 19 August 1969 as last amended by Article 12 of the Act of 22 December 2023, Available at: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/Resources/Laws/1969-08-19-federal-budget-code.pdf?__blob=publicationFile&v=9.

Third: Electronically Sources

1. Bundesrat, 35 Fragen - 35 Antworten zum Bundesrat, Available at: https://www.bundesrat.de/DE/homepage/homepage-node.html.
2. About the Sergeant at Arms, United States Senate, available at: https://www.senate.gov/about/officers-staff/sergeant-at-arms.htm.
3. About the Sergeant at Arms: Historical Overview, United States Senate, available at: https://www.senate.gov/about/officers-staff/sergeant-at-arms/overview.htm.
4. About Treaties\ Historical Overview, United States Senate, available at: https://www.senate.gov/about/powers-procedures/treaties/overview.htm.
5. Budgetverfahren, Die Bundesversammlung — Das Schweizer Parlament, available at: https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsportraet/aufgaben-der-bundesversammlung/festlegung-der-finanzen/budgetverfahren.
6. Bundesrat, Der Bundesrat> Plenarsitzungen> Stimmabgabe, Available at: https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/br-plenum/stimmabgabe/stimmabgabe-node.html.
7. Cabinet Nominations Rejected - Withdrawn - or No Action Taken, United States Senate, available at: https://www.senate.gov/legislative/NominationsRejectedorWithdrawn.htm.
8. Control Committees CC, The Federal Assembly — The Swiss Parliament, available at: https://www.parlament.ch/en/organe/committees/supervisory-committees/control-committees-cc.

9. Budgetverfahren, Die Bundesversammlung — Das Schweizer Parlament, available at: https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsportraet/aufgaben-der-bundesversammlung/festlegung-der-finanzen/budgetverfahren.

10. Germany Bundesrat (Federal Council), Inter-Parliament Union, available at: http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2122_D.htm.

11. How many steps does it take to pass a Swiss law?, SWI swissinfo.ch - a branch of Swiss Broadcasting, available at: How many steps does it take to pass a Swiss law? - SWI swissinfo.ch.

12. Lexicon of Parliamentary Terms, Presiding Colleges- the Swiss Parliament, available at: Presiding Colleges | Lexicon of Parliamentary Terms | The Swiss Parliament (parlament.ch).

13. Lexicon of Parliamentary Terms, The Federal Assembly - the Swiss Parliament, available at: Administration Delegation | Lexicon of Parliamentary Terms | The Swiss Parliament (parlament.ch).

14. Lexicon Of Parliamentary Terms: Supervisory Committee, The Federal Assembly — The Swiss Parliament, available at: https://www.parlament.ch/en/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%C3%B6rterbuch/parlamentsw%C3%B6rterbuch-detail?WordId=14.

15. Mitwirkung an der Verwaltung des Bundes, Bundesrat, available at: https://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/verwaltung/verwaltung-node.html.

16. Präsidentin und Präsidium, Bundesrat, available at: https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/praesidium/praesidium-node.html.

17. Richterwahl, Ernennungs- und Nominierungsrechte, Bundesrat, available at: https://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/richterwahl/richterwahl-node.html.

18. Rolle des Bundesrates im Ausnahmezustand, Bundesrat, available at: https://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/gemeins-a/gemeinsamer-ausschuss-node.html.

19. Switzerland (Ständerat - Conseil des Etats - Consiglio degli Stati), Inter-Parliamentary Union, available at: http://archive.ipu.org/parline-E/reports/2306_D.htm.

20. Switzerland's Political System: Switzerland's Parliament, Democracy Building, available at: http://www.democracy-building.info/switzerlands-parliament-legislation.html.

21. The Specific Responsibilities Of The Control Committees, The Federal Assembly — The Swiss Parliament, available at: https://www.parlament.ch/en/organe/committees/supervisory-committees/control-committees-cc/sachbereiche.

22. The Swiss Parliament, Parliamentary Services, Bern, p8, available at: PV105994_BBL_Broschuere_Parlament_en_abz.pdf.

23. The Swiss Parliamentary Services – Tasks, Principles and Challenges, , The Federal Assembly — The Swiss Parliament, available at: https://www.parlament.ch/en/reden/Pages/rede-schwab-2015-03-26.aspx.

24. McCulloch v. Maryland, Available at: https://www.archives.gov/milestone-documents/mcculloch-v-maryland.

25. Wahlpraxis im Bundesrat\ Warum politische Erwägungen bei der Reihenfolge der Bundesratspräsidentschaft keine Rolle spielen,

Bundesrat, available at: https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/praesidium/kuenftig/koenigsteiner-abkommen/20150820-koenigsteiner-abkommen.html?nn=4353500.

26. What's the point of a parliament in a direct democracy?, SWI swissinfo.ch - a branch of Swiss Broadcasting, available at: What's the point of a parliament in a direct democracy? - SWI swissinfo.ch.