

الاساس الدستوري لثنائية السلطة التشريعية

دراسة مقارنة بين العراق وألمانيا

لقاء مهدي سلمان

كلية التربية الأساسية

مشتاق طالب مهنة محمود

معهد تقني بابل/ قسم تقنيات الإدارة القانونية

**The Constitutional Basis for The Dual Power of The Legislative
Branch A Coparative Study Between Iraq and Germany**

Liqaa Mahdi salman

College of Basic Education

Mushtaq Talib Muhanna Mahmoud

Babel Technical Institute / Department of Legal Management

Techniques

Liqaamahdi75@gmail.com

mshtaqtalbmhna@gmail.com

Abstract

The legislative authority is one of the pillars of the political system of government in all countries and it has a direct and main role, due to the important competencies it performs in running the wheel of life in the state, and it also has a role in the field of monitoring the executive authority in all its joints and bodies.

The status of the legislative authority differs from one state to another according to the requirements of the state's situation. This authority differs in the simple state from the complex states, and the basis for carrying it out also differs. Some countries have the legislative authority as one unit that legislates laws and other actions, and in some countries, including the federal states, For example, the legislative authority consists of two chambers, the first is the central legislative council and in most countries it is called (Parliament) and the other is the Council of States or the regional council or any other designation according to the country in which it is established. This council - the Council of States - performs specific tasks, and it consists Of people elected on the basis of states or regions, and this organization is called the duality of legislative power.

Keywords: dual power, the legislative authority, the Federation Council, the central government, the concentration of power.

الملخص

السلطة التشريعية واحدة من اعمدة نظام الحكم السياسي في كل الدول ولها دور مباشر ورئيسي، لما تقوم به من اختصاصات مهمة في تسير عجلة الحياة في الدولة، بل ولها دور ايضاً في مجال الرقابة على السلطة التنفيذية بجميع مفاصلها وهيئاتها.

ان وضع السلطة التشريعية يختلف من دولة الى اخرى بحسب مقتضيات وضع الدولة فهذه السلطة تختلف في الدولة البسيطة عنه في الدول المركبة وتختلف ايضاً أسس القيام بها، فبعض الدول تكون فيها السلطة التشريعية وحدة واحدة تقوم بتشريع القوانين والاعمال الاخرى، وفي بعض الدول منها الدول الاتحادية، مثلاً تتكون السلطة التشريعية فيها من مجلسين، المجلس الاول هو المجلس التشريعي المركزي ويسمى في اغلب الدول (البرلمان) والمجلس الاخر هو مجلس الولايات او مجلس الاقليم او اي تسمية اخرى بحسب الدولة التي ينشأ فيها، يقوم هذا المجلس _ مجلس الولايات _ بمهام معينة، ويتكون من اشخاص ينتخبون على اساس الولايات او الاقاليم ويطلق على هذا التنظيم بثنائية السلطة التشريعية.

كلمات الدلالة: ثنائية السلطة، السلطة التشريعية، مجلس الاتحاد، الحكومة المركزية، تركيز السلطة.

المقدمة

تقسم سلطات الدولة الى ثلاث سلطات هي (التشريعية _ التنفيذية _ القضائية) وليس هذا هو التقسيم الوحيد، إذ قد تستلزم طبيعة الدولة الى تقسيم اخر وبنفس التقسيم الأصيل ومثابه لها يطلق عليه (ثنائية السلطات) وهذا التقسيم، لا يطبق في جميع انظمة الحكم في العالم بل ان هناك دول تستلزم طبيعتها الديمغرافية والسكانية ان تتبع نظام دستوري لا يمكن ان يطبق في نظام دولة اخرى لغياب مقومات تكوين ثنائية السلطات وسوف تختص هذه الدراسة على دراسة ثنائية السلطات وبالأخص ثنائية السلطة التشريعية من حيث الأساس الدستوري لها.

اذ هنا يجب أولاً البحث في اي ما هي اكثر انظمة الحكم في الدول التي تطبق ثنائية السلطة التشريعية او بشكل دقيق في اي نوع من الدول تطبق ثنائية السلطة التشريعية .

هنا يمكن القول ان ثنائية السلطة التشريعية تطبق بشكل كبير هي الدولة الاتحادية التي تقوم على اساس وجود اقاليم او ولايات تتكون منها هذه الدول مثل العراق والامارات على المستوى العربي والولايات المتحدة الامريكية وروسيا وألمانيا وغيرها من الدول على المستوى الدولي، ولا يعني انها لا تطبق في غير الدولة الاتحادية مثل اليابان.

اذن الدولة الاتحادية هي الدولة التي تحتوي على ثنائية السلطة التشريعية، السلطة الاولى هي البرلمان الاتحادي او المركزي الذي يتكون من نواب عن الدولة جميعها بما فيهم سلطات الاقاليم او الولايات، اما السلطة الثانية هي سلطات الأقاليم.

ويختلف اسم المجلس الثاني بحسب الدولة، إذ يسمى في العراق وروسيا مجلس الاتحاد وفي الولايات المتحدة الامريكية يسمى مجلس الشيوخ، ففي الولايات المتحدة الامريكية تعطى السلطة التشريعية فيها للكونجرس الأمريكي المكون من مجلسين، مجلس النواب ومجلس الشيوخ، وفي العراق تتكون السلطة التشريعية فيه من مجلسين الاول يسمى البرلمان⁽¹⁾ يتكون من اعضاء يمثلون عموم الدولة اما الثاني يسمى مجلس الاتحاد وقد توقف العمل بمجلس الاتحاد بموجب المادة (137) من عام 2005 إلى الآن⁽²⁾.

وبناءً على هذا سيتم معالجة موضوع الأساس الدستوري في بحثين نخصص المبحث الاول الى ثنائية السلطة التشريعية، اما المبحث الثاني فيخصص الى دراسة ثنائية السلطة التشريعية في العراق والمانيا .

المبحث الاول: ثنائية السلطة التشريعية (نظام المجلسين)

اغلب الانظمة الديمقراطية تأخذ بنظام ثنائية السلطة التشريعية لأسباب مختلفة تختلف من دولة الى دولة اخرى، منها ما يكون اسباباً سياسية او اجتماعية او جغرافية، الامر الذي يجعل تطبيق هذا النظام ضرورة حقيقية، كما ان طريقة تشكيل هذا النظام تختلف بين دولة واخرى من حيث عدد الاعضاء لكلا المجلسين او الصلاحيات وغيرها وتعرف ثنائية السلطة التشريعية " ان تتم ممارسة السلطة التشريعية من قبل هيئتين برلمائيتين دستوريتين احدهما مجلس

النواب ويعد مجلساً ممثلي الشعب، والآخر هو مجلس الولايات⁽³⁾، مثل العراق وروسيا وألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية.

إن ازدواج السلطة التشريعية، أكثر ما يطبق في الدولة الاتحادية لأسباب معينة دعت لأنشائه، منها اعتبارات تنظيمية مهمة، تتصل بالشكل الخاص بالدولة، وأخرى تتعلق بضمان حقوق ومصالح الولايات، لأن اشراك الولايات في عمل الحكومة الاتحادية عمل مهم لإنجاح الاتحاد.

في الأصل ان الدولة تتكون من مجلس تشريعي واحد وبسبب وجود اثنيات مختلفة، وإقليات لها صفات مشتركة بالدين أو اللغة أو القومية أو غيرها، كان لابد من من يمثلها، ان هذه الولايات أو الاقاليم ونتيجة لوضعها الخاص كان من الضروري ان تعالج القضايا المتعلقة بها جميعها وفق الية معينة تساعد على تحقيق النظام الدستوري الأمثل ومن هذه المعالجات، ان يكون هناك نظام تشريعي يقوم على أساس وجود مجلسين تشريعيين وهذا النظام _المجلسين_ ساعد في منح الحقوق للكثير من الاثنيات المختلفة في الدولة، إذ هو السبيل الأمثل في تحقيق مبتغاها وصيانة اتجاهاتها المصيرية.

عليه سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين، نوضح في المطلب الاول السلطة التشريعية الاولى او المركزية، اما المطلب الثاني نناقش فيه المجلس الثاني او مجلس الولايات.

المطلب الاول: السلطة التشريعية المركزية (السلطة الاولى)

بيننا سابقاً ان جميع انظمة الحكم في العالم تتكون من سلطات ثلاث (السلطة التشريعية _ السلطة التنفيذية _ السلطة القضائية) وهي قائمة على اساس الفصل بين السلطات، بمعنى ان كل سلطة تقوم بواجباتها بمعزل عن السلطة الاخرى ولا مجال لتداخل عمل سلطة مع سلطة اخرى.

بالتالي فان السلطة التشريعية سلطة واحدة تقوم بأعمالها عن طريق مجموعة من الاشخاص (النواب) وهؤلاء _ النواب _ يمثلون عموم الشعب ولجميع المناطق كما هو الحال في لبنان ومصر⁽⁴⁾ بشكل عام وغيرها من الدول .

وفي الدولة الاتحادية او الاتحاد الفيدرالي تتكون السلطة التشريعية من مجلسين المجلس الأول هو البرلمان الاتحادي ويعد الجهاز التشريعي الأول على مستوى الاتحاد الذي يختص بتشريع القوانين للمركز والولايات كافة، وتسري تشريعاته على حدود الدولة جميعها _ الدولة المركزية والولايات⁽⁵⁾، إذ يقوم الشعب بأكمله باختياره والذي يقوم بممارسة سلطته التشريعية في جميع مفاصل الحياة في الدولة الاتحادية كما هو الحال في العراق وكندا⁽⁶⁾، وسويسرا وغيرها والمجلس الاخر هو مجلس الولايات الذي يتكون من أعضاء من الولايات فقط ينتخبون بطريقة تحدد في كل إقليم، وذهب جانب من الفقه المقارن الى ان مجلس النواب يمثل الشعب الفيدرالي في مجموعه وهو الذي يعبر عن مظهر الاتحاد اما مجلس الاتحاد يعبر عن مظهر الاستقلال⁽⁷⁾.

من خصائص النظام الاتحادي، ان الصلاحيات يتم توزيعها بين السلطات الاتحادية المركزية والسلطات في الولايات، من اجل عدم تركيز السلطات بيد مؤسسات بعينها⁽⁸⁾، وعملية توزيع الاختصاصات، من اتحاد الة اخر، وهي عملية منصوص عليها في الدساتير الاتحادية ولكن يمكن القول هنا ان الاختصاصات الرئيسية التي تهم واقع الدولة السيادي والأمني تقوم بها الدولة الاتحادية.

بناءً على هذا فان السلطة التشريعية للحكومة المركزية تقوم بأعمال اشمل وأعم من الاعمال التي تقوم بها السلطات السلطة التشريعية في برلمانات الاقاليم والولايات التابعة لها.

تتكون السلطة التشريعية في المركز من اعضاء يمثلون عموم الدولة يقوم بانتخابهم الشعب، وتحدد مدتهم ووظائفهم بحسب نظام كل دولة فمثلاً في الولايات المتحدة الامريكية تتكون السلطة التشريعية (الكونجرس) من مجلسين، الأول مجلس النواب يشكل على أساس مجموع عدد سكان الولايات⁽⁹⁾، ومجلس الشيوخ الذي يشكل بنسبة ثابتة وهي شيخين لكل ولاية⁽¹⁰⁾، وكذلك الحال في سويسرا⁽¹¹⁾ والعراق، إذ أشار دستور العراق لعام 2005 في المادة (48) إلى أن السلطة التشريعية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد⁽¹²⁾.

بناءً على ما سبق ان السلطة الاولى في نظام المجلسين هي السلطة المركزية التي يتم انتخابها من قبل جميع افراد الشعب في الدولة الاتحادية والتي تقوم بالأعمال وتمارس السلطات والصلاحيات على جميع أراضي الدولة الاتحادية بضمنها أراضي الإقليم.

المطلب الثاني: السلطة التشريعية في مجلس الولايات او الاقاليم (السلطة الثانية)

بيننا فيما سبق ان الدولة الاتحادية تتكون من مجلسين (السلطة التشريعية في المركز والسلطة الاخرى هي مجلس الولايات او الاقاليم) والمجلس الاخير يمثل مجلس الولايات الداخلة في الاتحاد سواء كانت الدولة الاتحادية مكونة من دول او كانت مكونة من اقاليم او ولايات .

يعبر المجلس التشريعي الثاني (مجلس الولايات) عن رغبات افرادها ويدافع عن مصالحها في مواجهة الدولة المركزية او الدولة الفيدرالية.

يعد الدستور الاتحادي هو الحامي والمُحتكم اليه في مواجهة الاختلافات التي تقوم بين الاعضاء في الاتحاد، والقائم على حماية حقوق الافراد، بالتالي يكون لشعب الاقاليم والولايات بموجب الدستور الحق في اختيار من يمثلهم بشكل مباشر، هذا من جانب، من جانب اخر يهتم الدستور الاتحادي بحماية حقوق واختصاص الولايات او الدول المكونة للاتحاد، وان يكون لهم _ الولايات _ الحق في اختيار اعضاء يمثلوهم ويدافعون عنهم في مواجهة الدولة الفيدرالية⁽¹³⁾، من هنا جاءت ضرورة انشاء مجلس تشريعي اخر يمثل الاقاليم او الولايات.

يختلف عدد اعضاء مجلس الولايات وطريقة اختيارهم بحسب النظام القائم في كل دولة ففي المانيا الاتحادية نص دستور المانيا الصادر في 1949 المعدل على طريقة تكوين مجلس (البوندسرات) والتي تكون عن طريق التعيين (يتكون مجلس البوندسرات من اعضاء في حكومات الولايات، وتقوم حكومات الولايات بتعيين هؤلاء الاعضاء وسحبهم، ويمكن لأعضاء اخرين في حكوماتها ان ينوبوا عنهم)⁽¹⁴⁾، وهو بذلك يختلف عن طريقة تكوين مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الامريكية التي يتكون عن طريق الانتخاب (يتألف مجلس الشيوخ من شيخين عن كل ولاية (تختارها الهيئة التشريعية في تلك الولاية) لمدة ست سنوات، ويكون لكل شيخ صوت واحد)⁽¹⁵⁾.

في السابق منح الدستور الامريكي للهيئات التشريعية في الولايات تعيين اعضاءها من مجلس الشيوخ، ولكن بعد ذلك تم منح الشعب في الولايات حق انتخاب ممثليها في مجلس الشيوخ بموجب التعديل السابع عشر والذي تمت الموافقة عليه في (8) نيسان / ابريل 1913 وبهذا التعديل اصبح الوصول الى عضوية الكونغرس الامريكي بمجلسيه يتم عن طريق الانتخاب من قبل الشعب وليس للتعين دور فيه، اما اذا شغل مجلس الشيوخ فيتم ملئ هذا المقعد الشاغر عن طريق الانتخاب، إذ تقوم السلطة التنفيذية في تلك الولاية بدعوة شعب الولاية لانتخاب شيخ يشغل المقعد الشاغر⁽¹⁶⁾.

كما يختلف عدد اعضاء مجالس الولايات ايضاً، ففي الاتحاد السويسري نص الدستور النافذ لعام 1999 على ان مجلس المقاطعات يتكون من (46) عضو من ممثلي المقاطعات (يتكون مجلس المقاطعات من (46) ممثلاً عن المقاطعات عدد اعضاء المجلس التشريعي الثاني يكون لكل من مقاطعات اوفالان ونيديفالدن ومدينة بازل وريفها

وابنزل او سرهون وابنزل انرهون ممثل واحد؛ بينما تنتخب كل مقاطعة اخرى ممثلين تضع المقاطعات التشريعات المتعلقة بانتخاب ممثليها في مجلس المقاطعات.(17).

اما في السودان فقد نص دستور السودان في المادة (98) على (مع مراعاة أنه مجلس للولاية المعنية، وأن الوالي يقوم مقام الرئيس، وأن الوزير الولائي يقوم مقام الوزير الاتحادي، تسرى على كل مجلس ولاية ذات الأحكام الدستورية السارية على المجلس الوطني) كما يأتي:
أ / قيام المجلس وتكوينه (المادة 67)(18) .

وتختلف شروط العضوية في مجلس الولايات عن الشروط في المجلس المركزي وكذلك في الناخبين الذين يختارون هذا المجلس، أذ عادة ما يشترط في اعضاء مجلس الولايات شروط اضافية خاصة مثل شرط البلوغ لسن معينة، وهذه الشروط قد لا يتطلب توافرها بالنسبة الى المجلس الأول(19)، كما ان الناخبون لمجلس المركز لا يشاركون في انتخاب مجلس الولاية، وانما فقط سكان الولاية او الاقليم يشاركون في انتخاب او اختيار اعضاء هذا المجلس.

فقد نص دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام 1787 على (لا يصبح أي شخص نائباً ما لم يكن قد بلغ الخامسة والعشرين وما لم تكن مضت عليه سبع سنوات وهو من مواطني الولايات المتحدة، وما لم يكن لدى انتخابه، من سكان الولاية التي يتم اختياره فيها)(20).

اما مجلس الشيوخ فقد نص الدستور الاتحادي ان الاعضاء في هذا المجلس يجب ان يبلغوا الثلاثين من العمر وايضا اضافت شرط اخر وهو ان يكون قد مضى على اعتباره من سكان الولاية تسع سنوات (لا يصبح أي شخص عضواً في مجلس الشيوخ وما لم يكن قد بلغ الثلاثين من العمر ما لم تكن مضت عليه تسع سنوات وهو من مواطني الولايات المتحدة، وما لم يكن لدى انتخابه من سكان الولاية التي يتم اختياره عنها)(21) .

اما بالنسبة لألمانيا الاتحادية فقد حددت الدستور سن اعضاء البوندستاغ ولم يحدد سن اعضاء البوندسرات (يحق لكل من بلغ الثامنة عشرة من عمره الأداء بصوته في الانتخابات كما يحق لكل من بلغ سن الرشد القانوني الترشيح للانتخاب)(22) .

يعد مجلس الولاية وهو المجلس الثاني في ثنائية السلطة التشريعية، الممثل الحقيقي للسكان في الولاية والغاية من وجوده هو الاسهام في تسيير عجلة البلاد الى جانب السلطة المركزية بما يضمن عدم هيمنة السلطة المركزية على تلك الولايات والاقاليم ومن اجل ضمان حقوقها الدستورية والقانونية.

كما يمكن للمجلس الثاني ان يشترك في توجيه سلطة الدولة المركزية بما يخدم عموم مناطق البلاد، وتسعى الأنظمة الاتحادية لضمان ذلك الاسهام بصورة فاعلة وحقيقية من خلال تساوي اعداد ممثلي المناطق المحلية في تلك المجالس مهما كان عدد نفوسها، إذ تنتخب تلك الأقاليم والولايات ممثلين اثنين، او أربعة ممثلين بغض النظر عن عدد نفوسها لمثل تلك الأقاليم والولايات في تلك المجالس، فمثلاً مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الامريكية (مجلس الولايات) يكون بنسبة ثابتة (نفس العدد لكل ولاية) من الشيوخ في المجلس مهما اختلف عدد نفوس الولايات، فيكون لكل ولاية ممثلين اثنين عنها في مجلس الشيوخ(23)

يمارس مجلس الولاية اختصاصات معينة تختلف باختلاف الدساتير، فقد يسمح لها في اصدار قرارات معينة ولكن جميعها _ القرارات_ يجب ان لا تتعارض مع قرارات السلطة الاتحادية كما ان دستور الولايات يجب ان لا تتعارض بنوده مع بنود الدستور الاتحادي ولكن الامر لا يسير على وتيرة واحدة دائماً.

قد تمنح الدولة المركزية السلطة التشريعية في الولايات صلاحيات وسلطات ونوعاً من الحرية في ادارة شؤون الاقاليم وتمثل اهمها في تشريع القوانين، التي تتناسب مع الاختلافات العرقية والاثنية لأقليتها، حتى قد يصل الأمر إلى أن تمنح الحكومة الاتحادية (الفيدرالية)، الحرية في إبرام حتى المعاهدات الدولية⁽²⁴⁾، وحتى في حالة منح الحكومة المركزية الحكومات المحلية حرية كاملة فهي تمنحها بشروط معينة ولا تخرج عن إطار السلطة المركزية ودستورها.

وهناك دساتير، تنص بأنه ليس للسلطة التشريعية للولايات المكونة لها، أن تقوم بأعمال خارج نطاق سلطة الحكومة المركزية من دون الرجوع إليها، وهذه الحالة باعتقادنا لا تقوم إلا في حالة نص الدستور الاتحادي على أن يكون الاتحاد اتحاداً مركزياً بحتاً، أي لا يمنح للسلطة التشريعية للوحدات المكونة له أي صلاحيات أو سلطات في سن قوانين خارجية دولية تمكنه من القيام بأي عمل خارج نطاق الحكومة المركزية وبذلك تكون الولايات مقيدة في أعمالها الدولية، وبالنقيض من ذلك، قد ينص الدستور الاتحادي على منح الولايات نوعاً من الحرية وصلاحيات أكثر، فلها أن تقوم بالأعمال الدولية خارج نطاق السلطة المركزية، مثل التمثيل الدبلوماسي، وعقد المعاهدات.

ومن الامثلة على صلاحيات السلطة التشريعية للولايات ما نص عليه دستور كندا⁽²⁵⁾ بالاتي (... يمكن للسلطة التشريعية في كل مقاطعة سن القوانين متعلقة بمسائل تقع ضمن المواضيع الواردة فيما ياتي الضرائب _ التشريعات الضريبية _ اقتراض المال _ التشريعات المالية تحديد المناصب...)

وفي اسبانيا فيما يتعلق بمشاريع القوانين؛ يستطيع مجلس الشيوخ، بأغلبية مطلقة، أن يعدل أو يستخدم حق الفيتو على التشريعات التي يمررها المجلس الأدنى أمام مجلس الشيوخ وخلال مدة شهرين يمارس هذه الصلاحية، و تنقصر هذه الفترة إلى 20 يوماً بالنسبة لمشاريع القوانين التي يعدها المجلس الأدنى أو الحكومة ملحة،، إذا لم يستخدم مجلس الشيوخ حق الفيتو أو يجري تعديلات خلال هذه الفترة، يتم تمرير مشروع القانون بالشكل الذي وافق عليه المجلس الأدنى يمكن قبول أو رفض التعديلات التشريعية التي يتبناها مجلس الشيوخ من قبل المجلس الأدنى بأغلبية بسيطة إذا استخدم مجلس الشيوخ الفيتو على مشروع قانون، يجوز للمجلس الأدنى إبطال الفيتو دون تأخير، بأغلبية مطلقة؛ وبعد انقضاء شهرين، يجوز للمجلس الأدنى إبطال الفيتو بأغلبية بسيطة وهكذا، فإنه يمكن لمجلس الشيوخ، في أقصى الحالات، تأخير مشاريع القوانين لفترة أقصاها اربعة أشهر، لكن فقط إذا كان هناك أغلبية مطلقة تعارض مشروع القانون في مجلس الشيوخ وعدم وجود أغلبية مطلقة لصالح مشروع القانون في المجلس الأدنى⁽²⁶⁾.

من كل هذا يتبين ان الدستور هو الاساس الذي استندت اليه الدول في انشاء ثنائية السلطة التشريعية وانشاء نظام المجلسين، كما تبين من خلال البحث ان ثنائية السلطة التشريعية تطبق في بعض الدول دون الدول الاخرى وقد وجدت من اجل ايجاد حلول للاختلافات في الدولة التي تحتوي على اقاليم او ولايات وبالتالي لا يمكن العمل بها مالم ينص عليها الدستور .

فقد ينص الدستور على ان كل من المجلسين الاول ومجلس الولايات يتمتع بصلاحيات مهمة تطبق في البلد الواحد ويكونان بموضع السيد في اصدار القرارات المهمة، كما ان هذه الصلاحيات للسلطتين التشريعية، يجب ان لا تتعارض مع بعضها ولا يجوز للسلطة التشريعية في الولايات ان تتخذ قراراً يعارض في ذلك الدستور الاتحادي او يعارض قرارات السلطة التشريعية الاتحادية.

السؤال الذي يدور هو، هل ان نظام المجلسين او ثنائية السلطة التشريعية ضرورة وجوبية دستورية لاستكمال نظام الدولة ؟.

حقيقة الامر ان دساتير جميع الدول الاتحادية تنص على انشاء ثنائية السلطة التشريعية نتيجة لطبيعة هذه الدول إذ انها تتكون من اقاليم او ولايات، وتتمتع هذه الولايات بشخصية اعتبارية داخل الولاية نفسها، الامر الذي يؤدي الى ان تكون لها تصرفات دستورية معتبرة داخل الدولة الاتحادية بأكملها وهذه التصرفات تحتاج لان تصدر من سلطة تتمتع بالشخصية الدستورية وتكون لقراراتها قوة قانونية ملزمة تجاه الافراد والدولة الاتحادية نفسها، اضافة الى ان من ضرورات قيام الولايات في الدولة الاتحادية هو استكمال بناء نظامها القانوني والدستوري واستكمال مقومات وجودها وهو ثنائية السلطات الثلاث، اذن في هذه الحالة لا بد من وجود مجموعة من السلطات التي تجعل وجودها ضرورياً، ومن هذه السلطات هي السلطة التشريعية هذا من جانب نشأة الدولة من ولايات تابعة للدولة نفسها اما اذا كانت الدولة الاتحادية تتكون من دول اتحدت لأسباب معينة وتتمتع بالشخصية القانونية والدولية قبل الدخول فيه، فان هذه الدول اساساً لها نظام دستوري متكامل ولها سلطات ثلاث (تشريعية _ تنفيذية _ تشريعية) .

نتيجة لما ذكر فان ثنائية السلطة التشريعية ضرورة لبناء التكامل الدستوري في الدولة وتحقيق لأمال الولايات التي تسعى دائماً الى صيانة وجودها القانوني والدستوري .

المبحث الثاني: تطبيقات ثنائية السلطة التشريعية

ثنائية السلطة التشريعية مهمة في التطبيق للدول ولكن يختلف تطبيقها من دولة الى دولة اخرى وتختلف اهميتها ايضاً من دولة الى اخرى، عليه سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين، نشرح في المطلب الاول تطبيق ثنائية السلطة التشريعية في العراق، اما المطلب الثاني نبين فيه تطبيق ثنائية السلطة في المانيا.

المطلب الاول: ثنائية السلطة التشريعية في العراق .

انتخبت الجمعية الوطنية العراقية في (30) كانون الثاني/ يناير 2005 من اجل وضع الاطار القانوني الشرعي على العملية الدستورية وهو ما نص عليه قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في المادة (2/ ب)) ... تبدأ الفترة الثانية بعد تأليف الحكومة العراقية الانتقالية والتي تتم بعد اجراء الانتخابات للجمعية الوطنية كما هو منصوص عليه في هذا القانون، على ان لا تتأخر هذه الانتخابات ان امكن عن 31 كانون الاول 2004 وعلى كل حال قبل 31 كانون الثاني 2005 تنتهي المرحلة الثانية عند تأليف حكومة عراقية وفقاً لدستور دائم).

وفقاً للدستور يُعد نظام الدولة العراقية قائم على أساس اتحادي فيدرالي واحد وهو ما نصّ عليه الدستور العراقي النافذ لعام 2005: (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)⁽²⁷⁾.

وطالما أنّ الدستور العراقي يشير إلى أنّ العراق هو نظام فيدرالي – برلماني، لذلك يمكن القول: إنّ هذا النوع من الأنظمة يلائم بشكل كبير المجتمع العراقي بوصفه من المجتمعات التعددية القائمة على اساس الاختلاف الاثنية.

كذلك أشار دستور العراق لعام 2005 إلى أنّ السلطة التشريعية الاتحادية تتكون مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد⁽²⁸⁾.

يتبين من نصوص مواد الدستور العراقي لعام 2005 ان العراق قد اخذ بنظام ثنائية السلطة التشريعية المتكونة من مجلس النواب العراقي ومجلس الاتحاد الذي يتكون من اعضاء او ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم .

وبناءً على هذا سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الاول المجلس التشريعي الاول (مجلس النواب) اما الفرع الثاني نبين فيه المجلس الثاني (مجلس الاتحاد) .

الفرع الاول: مجلس النواب العراقي

نص الدستور العراقي لعام 2005 على تكوين مجلس النواب على (يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه)⁽²⁹⁾، وهنا ينص الدستور على ان مجلس النواب يتكون من اعضاء يتم انتخابهم على اساس عدد السكان في العراق، اما عن طريقة انتخابهم فتمت عن طريق الاقتراع العام السري المباشر لكافة مكونات الشعب العراق وان عدد أعضائه (275) عضواً يتم انتخابهم على اساس التمثيل السكاني⁽³⁰⁾، إذ يمثل كل مائة ألف نسمة من نفوس العراق نائب واحد، عن طريق الاقتراع العام السري المباشر⁽³¹⁾ وعلى اساس تعديل قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 رقم (26) لسنة 2005 ألغيت المادة (15) من القانون وحل محلها ما يأتي: (أولاً: يتألف مجلس النواب من عدد من المقاعد بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة وفقاً لإحصائيات وزارة التجارة للمحافظات لعام 2005 على أن تضاف إليها نسبة النمو السكاني بمعدل (8%، 2) لكل محافظة سنوياً) وعملاً بأحكام القانون جاء في نظام توزيع المقاعد لانتخابات مجلس النواب رقم (21) لسنة 2010 في القسم/أولاً (يتكوّن مجلس النواب من (325) مقعداً...) وبموجب قانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة 2013 أصبح مجلس النواب - استناداً إلى البند أولاً من المادة (11) منه - يتكون منه يتكون من (328) ثلاث مائة وثمان وعشرين مقعداً يتم توزيع (320) ثلاث مائة وعشرون مقعداً على المحافظات على وفق الحدود الادارية لها، وفقاً للجدول المرفق بالقانون وتكون (8) مقاعد منها حصة (كوتا) للمكونات⁽³²⁾، وعلى النحو الآتي:

المكون المسيحي (5) مقاعد توزع على محافظات بغداد ونيوى وكركوك ودهوك وأربيل، والمكون الايزيدي (1) مقعد في محافظة نينوى، والمكون الصابئي المندائي (1) مقعد عن محافظة بغداد، و المكون الشبكي (1) مقعد في محافظة نينوى

أما الشروط الواجب توفرها في المرشح لعضوية مجلس النواب هي⁽³³⁾:

أن يكون عراقياً. و أن لا يقل عمره عن (30) سنة، و أن لا يكون مشمولاً باجتناث البعث، وألا يكون قد اثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام، وألا يكون محكوماً عليه بجريمة مخلة بالشرف وان يكون معروفاً بالسيرة الحسنة، وأن يكون حاملاً لشهادة الدراسة الثانوية أو ما يعادلها، و ألا يكون عضواً في القوات المسلحة عند الترشيح.

أما عن تمثيل النساء، فهو بنسبة لا تقل عن الربع من عدد أعضاء المجلس⁽³⁴⁾، الأمر الذي يناقض مبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة (14) من دستور 2005.

كما نص الدستور العراقي على شروط يجب ان تتوفر في مرشح البرلمان منها (يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب ان يكون عراقياً كامل الاهلية)⁽³⁵⁾.

اما صلاحيات مجلس النواب العراقي فقد نص الدستور عليه بالاتي:(يختص مجلس النواب بما يأتي: أولاً

.: تشريع القوانين الاتحادية

ثانياً .: الرقابة على اداء السلطة التنفيذية.

ثالثاً .: انتخاب رئيس الجمهورية، وهناك صلاحيات أخرى⁽³⁶⁾ .

الفرع الثاني: مجلس الاتحاد

المجلس الثاني في ثنائية السلطة التشريعية في العراق هو مجلس الاتحاد إذ نص الدستور العراقي لعام 2005 في المادة (65) على ان السلطة التشريعية الثانية في العراق هي مجلس الاتحاد ويتكون مجلس الاتحاد بالطريقة التالية: (يتم انشاء مجلس تشريعي يُدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يسن بأغلبية أعضاء مجلس النواب)⁽³⁷⁾.

يلاحظ من نص هذه المادة ان هناك سلطة تشريعية اخرى الى جانب السلطة الاولى (مجلس النواب) تتكون في الاقاليم، ويكون اعضائها من سكان الاقاليم فقط وبما ان العراق يتكون من اقليم واحد، اذن سوف تكون هناك سلطة تشريعية تسمى (مجلس الاتحاد) ومجلس الاتحاد مكون من اعضاء الاقليم فقط يتم انتخابهم على اساس التمثيل بين الولايات.

ينظم مجلس الاتحاد من حيث تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق فيه بقانون يسن بأغلبية اعضاء مجلس النواب .

وهنا نرى ان واقع الحال يشير الى غير هذا إذ ان مجلس الاتحاد المشار اليه في المادة (65) لم يرى النور ولم يتم تشكيلة وهو ما اشار اليه الدستور العراقي بالنص (يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد اينما وردت في هذا الدستور، الى حين صدور قرارٍ من مجلس النواب، بأغلبية الثلثين، بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور)⁽³⁸⁾

ويلاحظ هنا ان مجلس الاتحاد معتمد في تشكيله على قرار من مجلس النواب العراقي الذي يجب ان يصوت عليه بعد الدورة الانتخابية الاولى بأغلبية الثلثين بعد نفاذ الدستور الدائم لعام 2005 وهو امر غير صحيح إذ كيف يتم القليل من قيمة القواعد الدستورية عن طريق وضعها بمستوى واحد مع القوانين. كما انه ينتقص من مكانة النظام الدستوري الاتحادي بسبب ان النظام هذا قائم على اساس ثنائية السلطة التشريعية، احدهما يقوم على اساس التمثيل السكاني، إذ يمثل كل اقليم او ولاية في المجلس بحسب ثقلها السكاني، في حين يقوم المجلس الاخر بتمثيل الولايات ويتكون على اساس مبدأ المساواة في التمثيل بين الولايات، إذ لا فرق بين ولاية صغيرة وكبيرة كأن تمثل كل ولاية بعضوين او اكثر بصرف النظر عن حجمها السكاني، وهذا ما اخذت به معظم الدساتير الفيدرالية⁽³⁹⁾ .

ان تشكيل هذا المجلس بهذا الية يؤدي الى عدم تشكيله مطلقاً لوجود الكثير من التجاذبات بين اطراف العملية السياسية، اضافة الى ان هذا يمثل خللاً دستورياً يستوجب اعادة النظر فيه وتعديله بموجب نصوص اخرى. كما توجد الكثير من الهفوات في هذه الموضوع _ تكوين مجلس الاتحاد_ في الدستور العراقي إذ انه لم يشر الى تكوين مجلس الاتحاد الا في مواد قليلة (فقط مادتان او ثلاث) وترك الامر فهو لم يبين طريقة الانتخاب ولا عدد الاعضاء ولا صلاحيات المجلس ولا علاقته مع مجلس النواب او علاقته بالحكومة المركزية .

ان الاتحادية في العراق بينت على انها شكل للدولة وليس نظام للحكم فيها، اي ان العراق الى الان ليس دولة اتحادية وانما هو مشروع دولة اتحادية والدليل على ذلك الى الان لم يتم تشكيل مجلس الاتحاد على الرغم من نص الدستور عليه في المادة (48) ومن ثم تم ايقاف العمل به بموجب المادة (137) ولا نعرف الاسباب لكن على العموم هي اسباب سياسية اكثر مما هي اسباب دستورية، والا كيف يتم تفسير عدم تشكل مجلس مهم يساعد على اكتمال البناء الدستوري للدولة الاتحادية التي نص عليها الدستور العراقي لعام 2005 في مواده.

كما ان الدستور العراقي لعام 2005 قد شذ عن الدساتير الأخرى التي سبقته في تطبيق النظام الاتحادي منها الدستور الألماني والدستور الأمريكي إذ كان الاجدر هنا ان يتم النص على الاليات التي يتم من خلالها تشكيل مجلس الاتحاد وإجراءات العضوية من شروط للعضوية ومهام الأعضاء وعمل مجلس الاتحاد في الدستور في اول الامر لكن الدستور العراقي انط هذه المهمة واحالها الى مجلس النواب العراقي لكي يتم اصدار قانون لتشكيل هذ المجلس وتحديد مهامه، الامر الذي يجعل مجلس الاتحاد بدرجة ادنى من مجلس النواب الامر الذي يجب معالجته بنصوص دستورية عن طريق تعديل الدستور .

الامر الاخر لم يستكمل المشرع العراقي إجراءات تكوين مجلس الاتحاد من خلال تحديد نصوص دستورية جديدة وانما بقي الامر الى يومنا هذا دون معالجة وهذا يفسر عدم جدية المشرع ولا حتى الدولة في إيجاد الأطر الدستورية لتكوين الدولة الاتحادية، وجل ما قام به هو انشاء هيئة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في دمج المكون الكردي في إدارة الدولة الاتحادية وهو ما نص عليه الدستور في المادة (105) منه.

إنّ هذا الامر يشكّل مخالفة صريحة لنص المادة (1) من الدستور الاتحادي لجمهورية العراق السالفة الذكر بالتالي يجب معالجته بنصوص دستورية واضحة ولا يترك الامر للاتجاهات والميول السياسية والا اعتبر مخالفة دستورية صرية تستوجب الطعن بعدم دستورتها .

ان اختيار النظام الاتحادي من قبل جميع القوى السياسية وحتى الشعب عن طريق قيامهم بالاستفتاء عليه انما هو اختيار من اجل معالجة الواقع العراقي في العهود السابقة وإيجاد حلول للاشكالات الدستورية والتناحرات بين أطراف الشعب العراقي كما انه يمثل الحل في وجود إقليم واحد شبه منفصل، وهذا لا يحدث الا عن طريق إيجاد نظام دستوري يستوعب جميع التطلعات ويوجد حلول جوهرية فعالة في النظام القانوني والسياسي العراقي، لكن ما حصل انه عند إقرار الدستور العراقي لعام 2005 ظهرت الكثير من الإشكالات في الدستور الامر الذي يستوجب البدء بتغييره وتعديله بشكل يتناسب مع المتغيرات التي حدثت بالشكل الذي يساعد في بناء العراق الجديد

المطلب الثاني: ثنائية السلطة التشريعية في المانيا

هناك عوامل كثيرة ساعدت على تبني المانيا للنظام الاتحادي منها عوامل سياسية وأخرى اقتصادية إذ ان تطبيق النظام الاتحادي يعد اول تطبيق ديمقراطي سياسي دستوري لتنظيم الدولة فمن أولى الأسباب هي إعادة بناء المؤسسات الاتحادية وبالأخص ما يتعلق بأجهزة الدولة السياسية.

صدر دستور الدولة الاتحادية الالمانية في بتاريخ 23/ ايار عام 1949 وتم تعديله مؤخراً بموجب قانون صدر بتاريخ 26/ تموز عام 2002 في جلسته العلنية بتاريخ 23 ايار 1949 والتي عقدت في بون (مدينة على نهر الراين) . بموجب هذا التاريخ يكون الدستور الاتحادي الالمانى قد وضع بعد هزيمة المانيا في الحرب العالمية الثانية واحتلال جيش الحلفاء لها، اذ وضع هذا الدستور مجلس منتخب اطلق عليه اسم المجلس البرلماني بدلا من المؤتمر الدستوري، اذ قام الاخير بانتخاب المجالس التشريعية في الولايات.

وبعد اقرار المجلس البرلماني لمشروع الدستور وافق عليه الحكام العسكريون للدول المنتصرة ولكن كانت هذه الموافقة مشروطة، اذ بينوا بعض التحفظات المتعلقة بسلطة البوليس ووضع الراين والتعديلات على الحدود الداخلية، وبعدها اقر مشروع الدستور من المجالس التشريعية في الولايات وصادق عليه في الثالث والعشرين من مايس عام 1949 واصبح نافذ المفعول واطلق عليه (القانون الاساسي)⁽⁴⁰⁾

جاء في مقدمة الدستور الالمانى النافذ ما يلي (إن الشعب الألماني، خلال ممارسته لسلطته التأسيسية، إذ يدرك مسؤوليته أمام الله والبشر، وإذ يستلهم العزم على تعزيز السلام كشريك متساو في أوروبا الموحدة، قد أقر هذا القانون

الأساسي. وفي تقرير حر لمصيرهم أقر الألمان في ولايات بادن - فورتمبرغ، وبافاريا، وبرلين، وبراندنبورغ، وبريمن، وهامبورغ، وهيسن، وميكلينبورغ-بومرانيا الغربية، وساكسونيا السفلى، وشمال الراين-وستفاليا، وراينلاند-بفالتس، وسارلاند، وساكسونيا، وساكسونيا - أنهالت، وشليسفيغ-هولشتاين، وتورنغن، إتمام وحدة وحرية ألمانيا، التالي ينطبق هذا القانون الأساسي على الشعب الألماني بأكمله .

كما نص الدستور الألماني على ان المانيا هي دولة اتحادية (جمهورية ألمانيا الاتحادية هي دولة اتحادية ديمقراطية و اجتماعية).⁽⁴¹⁾ .

تتكون السلطة التشريعية في المانيا الاتحادية من مجلسين هما مجلس النواب الاتحادي (البندستاغ) ومجلس الولايات (البندسرات) وتجري الانتخابات بالشكل التالي.

لكل ناخب صوتان يستطيع الناخب من خلال "الصوت الأول" أن ينتخب المرشح المباشر لدائرتة، إذ يوجد 299 مرشحا مباشرا لـ 250 ألف من السكان تقريبا. والصوت الثاني هو لانتخاب القائمة الانتخابية لحزب معين، وهو الصوت الأكثر أهمية، إذ يحدد الغالبية في البرلمان الألماني.

عدد النواب الذين يجتمعون في النهاية بمبنى البرلمان في برلين يتحدد من خلال عملية متعددة المراحل. أولاً، يتم توزيع الحد الأدنى من المقاعد البرلمانية، والتي يبلغ عددها 598، والمنصوص عليها في قانون الانتخابات الاتحادية، بين الولايات وفقاً لعدد السكان. وفقاً للتصويت الثاني، يتم تحديد حصص كل طرف بعد عملية الاقتراع. ولأن المرشحين المباشرين البالغ عددهم 299 مرشحاً يجب قبولهم في أي حال من الأحوال في البوندستاغ، قد يحصل حزب ما على حصة أكبر من الحد الأدنى لعدد المقاعد التي يتم تحديدها من خلال الصوت الثاني. ولكي تتناسب الشروط مرة أخرى، يتم زيادة عدد أعضاء البرلمان. هذا ما يحدث دائماً لأن الحزبين المحافظين: الاتحاد المسيحي الديمقراطي والاتحاد المسيحي الاجتماعي، ينجحون في إيصال مرشحهم المباشرين إلى البرلمان. وفي هذه الدورة، يمكن أن يضم البوندستاغ الجديد حوالي 700 عضو. من الواضح أنهم سيكونون من الحزبين المحافظين إضافة إلى الحزب الاشتراكي وحزب اليسار وحزب الخضر والحزب الديمقراطي الحر وحزب البديل من أجل ألمانيا⁽⁴²⁾.

ان ما تمت الاشارة اليه اعلاه هو تفصيل عن الية الانتخاب وبشكل عام وسوف ناتي الى تفصيله الان وهذا الامر يحتاج الى تقسيم هذا المطلب الى فرعين نيين في الفرع الاول مجلس النواب الاتحادي (البندستاغ) اما الفرع الثاني نشرح فيه مجلس الولايات (البندسرات) .

الفرع الاول: مجلس النواب الاتحادي (البندستاغ)

يعد البندستاغ او المجلس الأدنى احد فرعي المؤسسة التشريعية الاتحادية في المانيا ومن اهم المؤسسات فيه ويعد من الناحية النظرية جهاز الحكم المركزي في المانيا ويتكون من عدد من الأعضاء بلغ في انتخابات عام 2013 حوالي (630) مقعداً.

بما ان مجلس النواب الاتحادي هو السلطة التشريعية الأولى فانه يتكون عن طريق الانتخاب من قبل جميع سكان المانيا اذ ينتخب اعضاء البندستاغ ويعد ممثلاً عن شعب المانيا جميعاً، ويتم عن طريق الانتخاب العام والمباشر ولا يخضع اعضاءه الى اي احد او اي سلطة، فقط ما تملبه عليهم ضمائرهم وهو ما نص عليه الدستور الاتحادي الالمانى (ينتخب أعضاء البندستاغ الألماني عن طريق انتخابات عامة ومباشرة وحررة ومتساوية وسريّة، ويمثل أعضاء البوندستاغ كل فئات الشعب، ولا يتقيدون بأي تكليفات أو تعليمات، ولا يخضعون إلا لما تملبه عليهم ضمائرهم).⁽⁴³⁾.

اما مدة او دورة البندستاغ تكون لمدة(4)سنوات اذ نصت المادة (39) على ذلك كما نصت نفس المادة على فترة انتهاء هذه المدة بالنسبة للمجلس القديم والتي تكون بمجرد انعقاد البندستاغ التي تكون في الانتخابات الجديدة اي بعد (46) شهراً على الاقل او (48) شهراً على الاكثر من بداية الدورة الانتخابية .

اما في حالة حل البندستاغ يصار الى عقد انتخابات برلمانية جديدة خلال فترة (60) يوماً اعتباراً من تاريخ حل البندستاغ كما ويعقد البندستاغ اول جلساته خلال (30) على الاكثر من تاريخ انتهاء الانتخابات .

ويحدد البندستاغ موعد جلساته (رفعها او استئنافها) ويمكن عقد الجلسات قبل موعدها المحدد وذلك عن طريق دعوا من قبل رئيس مجلس النواب الاتحادي عن طريق تقديم طلب من قبل ثلث اعضاء البندستاغ او الرئيس الاتحادي او المستشار الاتحادي، وفي هذه الحالة يكون الرئيس ملزماً بذلك وهو ما اشارت اليه المادة (39) من الدستور الاتحادي الالمانى في الفقرة اولا وثانيا وثالثاً منها (1_ يُنتخب البندستاغ لمدة أربع سنوات مع مراعاة الأحكام التالية. وتنتهي الدورة التشريعية للبندستاغ بمجرد انعقاد البوندستاغ الجديد، ولا تجري انتخابات برلمانية جديدة إلا بعد ستة وأربعين شهراً على الأقل، أو ثمانية وأربعين شهراً على الأكثر من بدء الدورة الانتخابية. وفي حالة حل البندستاغ، تُعقد انتخابات برلمانية جديدة خلال ستين يوماً من تاريخ حله. 2- يعقد البوندستاغ المنتخب أولى جلساته خلال ثلاثين يوماً على الأكثر بعد الانتخابات 3_ . يحدد البوندستاغ موعد رفع جلساته، واستئنافها. ويجوز لرئيس البوندستاغ أن يدعو البوندستاغ للاجتماع قبل الموعد المحدد. ويكون الرئيس ملزماً بذلك إذا طلب ذلك ثلث أعضاء البوندستاغ أو الرئيس الاتحادي أو المستشار الاتحادي)

ينتخب البندستاغ رئيساً ونواب الرئيس والامن اذ يمارس الرئيس صلاحيات الملكية والامن العام في مباني البندستاغ ويمكن اجراء التفتيش او مصادرة اي شيء من هذه المباني الخاصة بالبندستاغ شرط الحصول على تصريح من الرئيس(44).

اما بالنسبة الى الصلاحيات التي تمارس في المانيا الاتحادية فقد اخذ الدستور الاتحادي بطريقة مختلفة فهناك صلاحيات للاتحاد تسمى بالصلاحيات الخاصة وهناك صلاحيات مشتركة تباشرها السلطات الاتحادية والسلطات في الولايات وما تبقى تباشرها السلطات في الولايات وبالشكل التالي .

اولاً: الصلاحيات الحصرية للاتحاد

1_ الشؤون الخارجية، وشؤون الدفاع، بما فيها شؤون حماية المدنيين؛ 2_ الجنسية في سائر الاتحاد؛ 3_ حرية التنقل، وشؤون جوازات السفر، وشؤون التسجيل والهويات الشخصية، وشؤون الهجرة وتبادل تسليم المجرمين؛ 4_ شؤون إصدار العملة وصك النقود، والمقاييس والأوزان، وتحديد التوقيت؛ 5_ وحدة المناطق الجمركية والتجارية، ومعاهدات الملاحة البحرية والتجارة، وحرية حركة البضائع، وحرية تبادل البضائع والمدفوعات مع الخارج، بما في ذلك حماية الجمارك والحدود؛ القانون الدولي. التصديق على المعاهدات. الحق في الثقافة وغيرها من الصلاحيات .

هناك امر لابد من الاشارة اليه فيما يتعلق بالسلطة التشريعية الحصرية للاتحاد اذ نصت المادة على ان سلطات الولايات بإمكانها ان تتمتع بسلطة التشريع في الشؤون التي تدرج ضمن اختصاص السلطة التشريعية للاتحاد شرط الحصول على تخويل مباشر وصراحةً بموجب قانون اتحادي وبالحدود التي يحددها هذا القانون وبالنص الاتي (لا تتمتع الولايات بسلطة التشريع في الشؤون التي تدرج ضمن اختصاص السلطة التشريعية للاتحاد، إلا إذا حُول لها ذلك صراحة في قانون اتحادي، وبالقدر الذي حُول لها فيه) ومن هذه الصلاحيات، 1_ التعاون بين الاتحاد والولايات فيما يتعلق :أ. مجال الشرطة الجنائية؛ ب. حماية النظام الأساسي الديمقراطي الحر، وكيان وأمن الاتحاد، أو كيان وأمن أي ولاية (حماية الدستور)؛ و ج. الوقاية من المحاولات التي قد تجري داخل الإقليم الاتحادي للإضرار

بالمصالح الخارجية لجمهورية ألمانيا الاتحادية باستخدام العنف، أو عن طريق أنشطة التحضير لاستخدام العنف، وكذلك إنشاء مكتب اتحادي للشرطة الجنائية ومكافحة الإجرام الدولي؛ 2_ إعداد الإحصاءات لأغراض اتحادية؛ 3_ قانون الأسلحة والمتفجرات؛ ودعم الدولة للعاطلين عن العمل 4_ مزايا لمصابي الحرب وأهالي ضحايا الحرب، وكذلك العناية بأسرى الحرب السابقين؛ وحماية حقوق الضحية

ثانياً: الصلاحيات المشتركة

تشمل السلطة التشريعية المشتركة المجالات التالية 1_ القانون المدني، والقانون الجنائي، وتنظيم المحاكم واختصاصاتها، والمحاكمات (باستثناء قانون تنفيذ الحبس الاحتياطي)، والمحاماة، وكتاب العدل، والاستشارات القانونية؛ 2_ تسجيل حالات الولادة، والوفاة، والزواج؛ 3_ قانون الجمعيات؛ 4_ قانون الإقامة والاستيطان بالنسبة للأجانب. 5_ شؤون اللاجئين والمُهجرين؛ 6_ الرفاه العام (باستثناء قانون بيوت الرعاية الاجتماعية)؛ 7_ أضرار الحروب والتعويضات الخاصة بها؛ وحماية حقوق الضحية ... الخ

ثالثاً : الصلاحيات التي تمارسها السلطات في الولايات وهذه الصلاحيات سوف يتم بيانها في الفرع التالي

الفرع الثاني: مجلس الولايات (البندسرات)

المجلس الاخر او الثاني من السلطة التشريعية في المانيا الاتحادية هو البندسرات، إذ ان لنظام تشكيل وعمل البندسرات خاصية مهمة يكاد ينفرد بها وهو ان لأعضاء هذا المجلس صفة تشريعية وصفة تنفيذية فهم يشاركون في إقرار تشريعات الاتحاد وكذلك يشاركون غي وضع القوانين الاتحادية بوصفهم أعضاء في البندسرات _ المجلس التشريعي الثاني _ هذا من ناحية، من ناحية أخرى يقومون بتنفيذ القوانين الاتحادية بوصفهم أعضاء في الهيئة التنفيذية في ولاياتهم

يتكون من اعضاء الولايات اي ان هذا المجلس يمثل الولايات فقط دون سائر انحاء المانيا اذ تقوم حكومات الولايات بتعيين اعضاء هذا المجلس اذ لم يأخذ النظام الاتحادي الالمانى بمبدأ ان لكل ولاية عدد متساوي من الاعضاء كأن يكون 3 او 4 او 5... الخ لكل ولاية مثل مجلس الاتحاد الروسي او مجلس الشيوخ الامريكى وانما اخذ بنسبة عدد السكان في كل ولاية وبالشكل التالي .

_ ثلاث اعضاء لكل ولاية

_ كل ولاية يزيد عدد سكانها عن مليونين نسمة يمثلها اربعة اعضاء

_ كل ولاية يزيد عدد سكانها عن ستة ملايين يمثلها خمسة اعضاء

_ كل ولاية يزيد عدد سكانها عن سبعة ملايين يمثلها سبعة اعضاء

وهنا يمكن لكل ولاية ان توفد عدد من الاعضاء يساوي عدد الاصوات المحددة لها على ان تكون اصوات

الولاية موحدة اذ لايجوز لاي ولاية الادلاء بالاصوات المخصصة الا اذا كانت موحدة وادلى بها اعضاء الولاية

نص على هذا الدستور الاتحادي الالمانى في المادة (51 / اولاً_ ثانياً_ ثالثاً) منه بالشكل التالي (1 _ يتكون البوندسرات من أعضاء في حكومات الولايات. وتقوم حكومات الولايات بتعيين هؤلاء الأعضاء وسحبهم، ويمكن لأعضاء آخرين في حكوماتها أن ينوبوا عنهم • .شروط الأهلية للمجلس التشريعي الثاني اختيار أعضاء المجلس التشريعي الثاني 2_ يكون لكل ولاية ثلاثة أصوات على الأقل في البوندسرات؛ ولكل ولاية يزيد عدد سكانها عن مليوني نسمة أربعة أصوات، ولكل ولاية يزيد عدد سكانها عن ستة ملايين نسمة خمسة أصوات، وللولاية التي يزيد عدد سكانها عن سبعة ملايين نسمة ستة أصوات 3 _ يمكن لكل ولاية أن توفد عدداً من الأعضاء يساوي عدد

الأصوات المُحددة لها. ولا يجوز لأي ولاية الإدلاء بالأصوات المخصصة لها إلا إذا كانت أصواتها موحدة، وأدلى بها أعضاء الولاية الحضور أو من ينوبون عنهم.)

اما عن مدة الولاية فيلاحظ من نصوص الدستور الاتحادي الألماني ان أعضاء النوندرات يتم تعيينهم ولا يتم عن طريق الانتخاب بمعنى لا توجد دورات انتخابية لهذا المجلس وتكون بمثابة هيئة دائمية تتجدد أعضائها بين فترة وأخرى عن طريق برلمانات الولايات الامر الذي يجعلها بمكانة مهمة على المستوى الاتحادي.

وهنا لا بد ان نضيف قد يضمن البعض ان النظام الاتحادي هو الحاضن لنظام المجلسين ولكن هذا غير صحيح فقد يكون نظام المجلسين في الدولة الاتحادية وغير الاتحادية فعلى سبيل المثال اليابان وهي دولة موحدة لديها مجلسان: احدهما له اختصاصات تشريعية أكثر من الآخر، والآخر له صلاحيات رقابية أكثر من الأول، لكن يمكن القول ان التطبيق الاغلب لنظام المجلسين هو في الدولة الاتحادية والمهم في وجود المجلسين أن يكون هناك نوع من تقسيم الأدوار وتوزيع المهام، فبدلاً من أن تغطي مهمة على أخرى، يمكن الاستفادة من وجود مجلسين مع منحهما صلاحيات حقيقية.

وبالاطلاع على خريطة العالم، نجد أن دول العالم الموحدة بدأت تتجه لأخذ بنظام المجلسين، ففي عام 1970 كان عدد الدول التي تتخذ بهذا النظام (46) دولة فقط، وصل عددها عام 2000 إلى (67) دولة، وفي عام 2011 أصبحت الدول التي تأخذ بهذا النظام (78) دولة، بخلاف الدول الفيدرالية وهو ما يوضحه الملحق المرفق مع هذه الدراسة . أضف إلى ذلك أن الدول الأعرق ديمقراطيًا تأخذ بنظام المجلسين مثل بريطانيا وفرنسا وإيطاليا والولايات المتحدة الأمريكية والهند والبرازيل والأرجنتين⁽⁴⁵⁾.

وعلى هذا، يمكن القول أن كثيرًا مما يُنشر أو يتداوله البعض في وسائل الاعلام واللقاءات يفتقد إلى الدقة العلمية والموضوعية والأكاديمية المُسطرة في الدراسات البحثية والدوريات العلمية التي تقرر الواقع كما يجب أن يعلمه الجميع.

الخاتمة

1_ تشترك اغلب الأنظمة الاتحادية حول طبيعة الدور التي يقوم به المجلس الاتحادي لكنها تتباين في تحديد مدى ونطاق هذا الدور وبالتالي فإن تجربة كل من العراق وألمانيا تختلفان من حيث تنظيم كل منهما ومدى استيعابها للمتغيرات السياسية الامر الذي عكسها على واقعها الدستوري.

2_ يرى البعض ان وجود مجلس تشريعي واحد يمكن ان يؤدي الى استبداد السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية بالتالي فإن وجود المجلس الاخر يمكن ان يمنع هذا التوجه.

3_ ان وجود مجلس تشريعي واحد يمكن ان يؤدي الى اصدار تشريعات متسرعة قد تجلب الضرر للدولة وبالتالي فإن وجود المجلس الثاني يؤدي الى التأني في التشريع لكون القانون يعرض على المجلسين ويناقش بشكل كافي .

4_ العامل الأساسي في ألمانيا بعد انتصارها في الحرب هي رغبتها في عدم عودة الدكتاتورية المقيتة الامر الذي ساهم في اختيار شكل نظام الحكم فيها والذي اوجدته الدول التي شاركت في الحرب

5_ فكرة النظام الاتحادي في العراق تعود الى فترة التسعينات من القرن الماضي والسبب في اختيار هذا النظام هو العامل السياسي الذي نتج عن الدكتاتورية الشديدة وأسلوب تعامل السلطة المركزية مع مكونين هم الشيعة والاكرد الامر الذي دفعهم الى تبني نظام يؤدي الى عدم عودة الدكتاتورية كحال الوضع في ألمانيا

التوصيات

- 1_ إعادة تعديل الدستور الاتحادي للعراق بالشكل الذي يؤدي الغرض من انشاء دولة اتحادية بعد سقوط النظام السابق وبالشكل الذي لا يؤدي الى عودة النظام الاستبدادي والدكتاتوري.
- 2_ استكمال تشكيل مجلس الاتحاد في دستور عام 2005 في العراق باعتباره من اساسيات قيام الدولة الاتحادية.
- 3_ يجب ان تسند الى مجلس الاتحاد كافة الصلاحيات التي يمكن ان تمنح له بموجب مبدأ توزيع الصلاحيات في الدولة الاتحادية المتمثلة في مجال التشريع والرقابة وغيرها فهي الشريك الاخر في السلطة التشريعية
- 4_ وضع نصوص دستورية تبين الليات وكيفية تكوين مجلس الاتحاد ولا يترك الامر الى مجلس النواب لانه لا يتساوى القانون مع الدستور

الهوامش

- 1_ تختلف تسمية المجلسين باختلاف انظمة الدولة فيسمى المجلس الممثل لمجموع رعايا الولايات، le Conseil national كما هو الحال في ظل دستور النمسا لسنة 1920، أو Reichstag كما جاء في دستوري المانيا لعامي 1871 . 1919 أو Chambre des représentants ويسمى المجلس الممثل للولايات ذاتها le Conseil fédéral كما في دستور النمسا لعام 1920 أو Reichsrath أو Bundesrath كما في دستوري المانيا سالف الذكر؛ ينظر: سعد عصفور، القانون الدستوري، القسم الأول، دار المعارف، الإسكندرية، 1954، ص260.
- 2_ نصت (137) من الدستور العراقي لسنة 2005 على: (يؤجل العمل باحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد اينما وردت في هذا الدستور، إلى حين صدور قرارٍ من مجلس النواب، بأغلبية الثلثين، بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور).
- 3_ نقلاً عن د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، العارف للمطبوعات، العراق، 2010، ص479 .
- 4_ نصت المادة (101) من دستور مصر لعام 2014 على (يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور) .
- كما نصت المادة (102) من الدستور على (يشكل مجلس النواب من عدد لا يقل عن أربعمئة وخمسين عضواً، ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر...)
- 5_ د. رافع خضر صالح شبر، الاصول الدستورية والتكوين المؤسساتي للسلطات الفيدرالية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2018، ص76.
- 6_ نص الدستور الكندي النافذ لعام 1867 المعدل في الجزء الاول المتضمن سلطة البرلمان (91) على (يحق للملكة قانوناً، بمشورة وموافقة مجلس الشيوخ ومجلس العموم، سن القوانين من أجل السلام والنظام والحكم الجيد في كندا، فيما يتعلق بجميع المسائل غير الواقعة في فئات المواضيع التي يضعها هذا القانون تحت سلطة الهيئات التشريعية للمقاطعات؛ ومن أجل المزيد من اليقين، لكن دون تقييد عمومية أحكام هذا علن هنا) وخلافاً لكل ما يناقض ذلك في هذا القانون

- 7_ لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، دراسة تحليلية مقارنة، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2011، ص53.
- 8_ ايريك برننت ترجمة د. محمد ثامر، مدخل للقانون الدستوري، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2012، ص124.
- 9- نصّت المادة (الأولى/1/2) من الدستور الأمريكي على: (يتألف مجلس النواب من أعضاء يختارون كل سنتين من قبل الشعب في مختلف الولايات، ويجب أن تتوفر في الناخبين في كل ولاية المؤهلات نفسها التي يتوجب توفرها في ناخبي أعضاء أكثر مجلسي الهيئة التشريعية في تلك الولاية، عدداً)؛ كما نصّت نفس المادة في الفقرة ثانياً/ثالثاً" على (يوزع عدد النواب والضرائب المباشرة بين مختلف الولايات (التي قد يضمها هذا الاتحاد بنسبة عدد سكان كل منها).
- 10- نصّت المادة (الأولى/3/اولاً) من الدستور الأمريكي: (يتألف مجلس الشيوخ من شيوخين عن كل ولاية (تختارها الهيئة التشريعية في تلك الولاية) لمدة ست سنوات، ويكون لكل شيخ صوت واحد).
- 11- عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، مرجع سابق، ص44.
- 12- نصّت المادة (48) من الدستور العراقي لسنة 2005 على أن: (تكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ...). كما اشارت في المادة (49) على (يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه)
- 13_ د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2017، ص16.
- 14_ المادة (51) من الدستور الالمانى النافذ .
- 15_ المادة (الأولى/3/اولاً) من الدستور الأمريكي .
- 16_ د. محمد طه حسين الحسيني، مبادئ القانون الدستوري، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2016، ص81.
- 17_ المادة (150) من الدستور السويسري
- 18_ نصت المادة 67 على ما يأتي :
- 1- يقوم مجلس وطني منتخبت يتولى سلطة التشريع وأية سلطات أخرى بحكم الدستور .
- 2- يتكون المجلس من عدد من الأعضاء، انتخاباً عاماً مباشراً أو انتخاباً خاصاً أو غير مباشر، وذلك على الوجه الآتي:
- أ/ خمس وسبعون بالمائة (75%) من كامل العضوية، عن طريق الانتخاب العام المباشر، من الدوائر الجغرافية المقسمة بتمثيل عادل للسكان في البلاد.
- ب/ خمس وعشرون بالمائة (25%) من كامل العضوية بالانتخاب الخاص أو غير المباشر تمثيلاً للنساء والفئات العلمية والمهنية ممن يمثلون كليات انتخابية ولأئية أو قومية وفقاً لما يفصله القانون.

3- إذا تعذر، بقرار من هيئة الانتخابات العامة، إجراء الانتخاب للمجلس الوطني في أية دائرة أو كلية لأسباب أمنية قاهرة، فيجوز لرئيس الجمهورية أن يعين عضواً بالمجلس الوطني لشغل المقعد، حتى تجرى الانتخابات أعتل ما يتيسر .

19_ د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، مرجع سابق، ص 28_ 29 .

20_ المادة (1/ ثانياً/2) من الدستور الأمريكي النافذ .

21_ المادة (1/ثالثاً/3) من الدستور الأمريكي النافذ .

22_ المادة (38/ ثانياً) من الدستور الالمانى النافذ .

23_ فتحي الجوارى، ثنائية المجالس التشريعية في الدولة الفيدرالية، بحث منشور على الموقع الاليكتروني،

<https://www.hjc.iq/view.2546/> تاريخ الدخول 2019/11/29 .

24_ فد ينص الدستور الاتحادي في الدولة الفيدرالية على اختصاص الأعضاء فيه بحق تنظيم بعض العلاقات الدولية مع اعضاء المجتمع الدولي من خلال عقد أو إبرام الاتفاقيات والمعاهدات الدولية وكما جاء في نص المواد (9/8) من الدستور الاتحادي السويسري، إذ إنها قامت بإعطاء المقاطعات والوحدات المكونة له حق إبرام الاتفاقات مع دول اخرى تتعلق بالأمر الاقتصادي العامة وعلاقات الجوار المتعلقة بالأمن والسيادة؛ ينظر: ابراهيم محمد العناني، القانون الدولي العام، المطبعة التجارية الحديثة، مصر، 1990، ص88.

25_ الجزء الثاني، المادة (92) من الدستور الكندي النافذ .

26_ المادة (90/ اولاً_ ثانياً _ ثالثاً) من الدستور الاسباني النافذ .

27_ المادة (1) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ

28_ المادة (48) من الدستور العراقي النافذ .

29_ المادة (49/ اولاً) من الدستور العراقي النافذ

30_ ينظر نص المادة (15/اولا) من قانون الانتخابات العراقي رقم (16) لسنة 2005.

31_ ينظر نص المادة (49) من دستور العراق لسنة 2005.

32_ لقاء مهدي سلمان، مشروعية الانفصال في الدولة الاتحادية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، مقدمة الى كلية الحقوق في الجامعة الإسلامية في لبنان، لبنان، 2021، ص129.

33_ ينظر نص المادة (6) من قانون الانتخابات العراقي رقم (16) لسنة 2005.

34_ ينظر البند (رابعاً) من المادة (49) من الدستور العراقي لعام 2005.

35_ المادة (49/ثانياً) من الدستور العراقي النافذ.

36_ المادة (61) من الدستور العراقي النافذ

37_ المادة (65) من الدستور العراقي النافذ.

38_ المادة (137) من الدستور العراقي النافذ

39_ د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012، ص367.

40_ د. حميد حنون خالد، مرجع سابق، ص93.

41_ ينظر نص المادة (20/ اولاً) من الدستور الماني

- 42_ نقلاً عن هاينر كيزل/ محي الدين حسين، عشر معلومات أساسية حول الانتخابات البرلمانية في ألمانيا، بحث منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.dw.com> تاريخ الدخول 2020/3/26 .
- 43_ ينظر نص المادة (38/ اولاً) من الدستور الاتحادي الالمانى النافذ
- 44_ ينظر نص المادة (40/ اولاً_ ثانياً) من الدستور الاتحادي الالمانى
- 45_ نقابة الباحثين البرلمانيين، بحث منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.facebook.com> تاريخ الدخول 2020/7/11

المصادر

- 1_ د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، المعارف للمطبوعات، العراق، 2010 .
- 2_ سعد عصفور، القانون الدستوري، القسم الأول، دار المعارف، الإسكندرية، 1954.
- 3_ د. رافع خضر صالح شبر، الاصول الدستورية والتكوين المؤسساتي للسلطات الفيدرالية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2018.
- 4_ د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2017.
- 6_ د. محمد طه حسين الحسيني، مبادئ القانون الدستوري، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2016.
- 7_ د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012.
- 8_ عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، مرجع سابق، ص44.
- 9_ لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، دراسة تحليلية مقارنة، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2011، ص53.
- 10_ ايريك برنيت ترجمة د. محمد ثامر، مدخل للقانون الدستوري، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2012، ص124.
- 11_ ابراهيم محمد العناني، القانون الدولي العام، المطبعة التجارية الحديثة، مصر، 1990، ص88.

الدساتير

- 1- دستور مصر لعام 2014
- 2- الدستور العراقي لسنة 2005
- 3- الدستور السوداني
- 4- الدستور الكندي النافذ لعام 1867 المعدل
- 5- الدستور الأمريكي
- 6- الدستور الألماني
- 7- الدستور السويسري
- 8- الدستور الاسباني

القوانين

1- قانون الانتخابات العراقي رقم (16) لسنة 2005.

الاطاريح والرسائل

1- لقاء مهدي سلمان، مشروعية الانفصال في الدولة الاتحادية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، مقدمة الى كلية الحقوق في الجامعة الإسلامية في لبنان، لبنان، 2021، ص 129.

المصادر الالكترونية

1- فتحي الجواري، ثنائية المجالس التشريعية في الدولة الفيدرالية، بحث منشور على الموقع الالكتروني،

<https://www.hjc.iq/view.2546/>

2- هاينز كيزل/ محي الدين حسين، عشر معلومات أساسية حول الانتخابات البرلمانية في ألمانيا،

بحث منشور على الموقع الالكتروني <https://www.dw.com>.

3- نقابة الباحثين البرلمانيين، بحث منشور على الموقع الالكتروني <https://www.facebook.com>