



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانون العام

اختصاصات مجلس الاتحاد في العراق دراسة مقارنة

رسالة تقدم بها الطالب
علي حسين حسن
إلى معهد العلمين للدراسات العليا

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

بإشراف
الأستاذ الدكتور
عمار طارق عبد العزيز

٢٠١٦ م

النجف الأشرف

١٤٣٧ هـ

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ



(إِنَّا عَرَضْنَا الْأَمَانَةَ عَلَى السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ
وَالْجِبَالِ فَأَبَيْنَ أَنْ يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا وَحَمَلَهَا
الْإِنْسَانُ إِنَّهُ كَانَ ظَلُومًا جَهُولًا)

صدق الله العلي العظيم

(سورة الأحزاب: الآية ٧٢)

الإهداء

إلى

الشمعتين اللتين أضاءتا لي الطريق.. والذي
العزيزين .. براً وامتناناً .

إلى

إخوتي وأخواتي .. حباً واعتزازاً .

إلى

من علمني وسيعلمني شيئاً .

إلى

من تشرفت بمعرفتهم .

إلى

كل من سعى في طلب العلم ونشره

أهدي هذا الجهد المتواضع

الباحث

الشكر والتقدير

قال رسول الله صلى الله عليه وآله وسلم : (لا يشكر الله من لا يشكر الناس)، بعد انتهائي من كتابة الرسالة هذه بعون الله وتوفيقه، يقتضي واجب الإخلاص أن أقدم خالص الشكر والعرفان إلى أستاذي الفاضل الدكتور (د- عمار طارق عبد العزيز) لقبوله الإشراف على رسالتي، وما بذله من جهود سخية، وما قدمه من توجيهات سديدة وملاحظات علمية دقيقة ، وتوفير مساري للعمل، وعطائه من حيث المراجع والمصادر العلمية القيمة ، له مني جزيل الشكر والامتنان .

ولا يفوتني في هذا المقام أن تقدم بالشكر إلى أصدقائي في معهد العلمين الأجلاء الذين غمروني بفضلهم من علمهم ما أخذت منهم في مشوار دراستي، فلهم ولكل من مد يد المساعدة أتقدم بجزيل الشكر والاحترام .

والشكر والتقدير إلى أساتذتي الأفاضل ، وكذلك العاملين في معهد العلمين لما أبدوه من مساعدة وتفهم لطبيعة مهمتي في هذه الرسالة .

وأختم شكري لكل من شجعني وساعدني على الاستمرار بطلب العلم ، وهم أكثر لا يسع المجال لذكرهم فجزاهم الله جميعاً" خير الجزاء .

الباحث

الخلاصة

إن القواعد الدستورية الثابت في الدولة تحدد اختصاصات الهيئات وعلاقتها مع بعضها البعض إلى غير ذلك من الأمور والتي تكون احد الضمانات اللازمة للحريات والحقوق السياسية للمواطنين فلا بد إن توجه تلك القواعد مشاكل عديدة لأحصر لها من حيث شكل الدولة هل هي بسيطة أم دولة مركبة (فيدرالية) .

فمن المشاكل التي يثور حولها الجدل وتتضارب الآراء هي مسألة السلطة التشريعية هل هي قائمة على نظام المجلسين أم نظام المجلس الواحد , أضافه إلى ذلك أن جميع الدول المقارنة في البحث تنظم اختصاصات المجلسين في صلب الوثيقة الدستورية باستثناء العراق , وجعل ذلك من صلاحية مجلس النواب هو الذي ينظم اختصاصات مجلس الاتحاد , فإذا كان الدستور العراقي قد أشار إلى ثنائية المجلس النيابي إلا أن معالجة لهذه الثنائية جاءت دون الحد المقبول.

إن الدستور العراقي اختار أن يكون العراق دولة اتحادية ذات نظام برلماني وأختار أن يكون برلمانها مكوناً من مجلسين (مجلس النواب ومجلس الإتحاد) وكان دستورنا موفقاً في كل ذلك حيث إن النظام الفدرالي هو من أنسب الأنظمة المختارة للدول التي تتميز بتعقيد سكاني كما هي الحال في العراق , وان الدول الفيدرالية المقارنة في البحث تمنح المجلس الثاني اختصاصات في الجانب التشريعي والرقابي والتنفيذي والقضائي المذكورة في صلب الوثيقة الدستورية , حيث تنص على تلك الاختصاصات بشكل دقيق وتفصيلي.

لذا أصبح من الضروري على أعضاء مجلس النواب وأصحاب القرار اقتراح تعديل الدستور وان يهتموا بأمر تعديل الدستور والخاصة بتشكيل البرلمان وتوزيع الاختصاصات بين المجلسين (النواب والاتحاد) , وعلى المشرع أن يرعي في

تشكيل مجلس الاتحاد التمثيل المتساوي لكل الوحدات الفيدرالية والمركز , وان تكون اختصاصات مجلس الاتحاد أقوى من اختصاصات مجلس النواب وخاصة الاختصاصات المتعلقة بالجانب التشريعي والاختصاصات التي تمس حقوق الوحدات الفيدرالية , وذلك من اجل المحافظة على حقوق الوحدات الفيدرالية , وان يرعى المشرع العلاقة بين مجلس النواب والاتحاد وكذلك العلاقة بين مجلس الاتحاد والحكومة.

فهرست المحتويات

| رقم الصفحة | الموضوع |
|------------|--|
| ٧ - ١ | المقدمة |
| ٤١ - ٨ | المبحث التمهيدي : تكوين السلطة التشريعية |
| ٣٢ - ٩ | المطلب الأول : نظام ازدواج المجلس النيابي |
| ٢٣ - ١٥ | الفرع الأول : مبررات نظام المجلسين |
| ٣٢ - ٢٣ | الفرع الثاني : تقدير نظام المجلسين |
| ٤١ - ٣٣ | المطلب الثاني : نظام المجلس الواحد |
| ٣٩ - ٣٦ | الفرع الأول : عيوب نظام المجلس الواحد |
| ٤١ - ٣٩ | الفرع الثاني : ضرورات التشكيل الأحادي للبرلمان |
| ١٠٢ - ٤٢ | الفصل الأول : تشكيل مجلس الاتحاد |
| ٥٦ - ٤٤ | المبحث الأول : شروط الانتخاب والترشيح |
| ٥٢ - ٤٥ | المطلب الأول : شروط الانتخاب |
| ٤٩ - ٤٧ | الفرع الأول : الجنسية |
| ٥٠ - ٤٩ | الفرع الثاني : الأهلية |
| ٥١ - ٥٠ | الفرع الثالث : السن |
| ٥٢ - ٥١ | الفرع الرابع : القيد في الجداول الانتخابية |
| ٥٦ - ٥٢ | المطلب الثاني : شروط الترشيح |
| ٥٤ - ٥٣ | الفرع الأول : الجنسية |
| ٥٥ - ٥٤ | الفرع الثاني : السن |
| ٥٦ - ٥٥ | الفرع الثالث : عدم الشمول بقوانين اجتثاث البعث |
| ٥٦ | الفرع الرابع : الصلاحية الأدبية |

| | |
|-----------|--|
| ٨٠ - ٥٧ | المبحث الثاني : التنظيم القانوني في مجلس الاتحاد |
| ٦٠ - ٥٧ | المطلب الأول : مدة ولاية المجلس |
| ٦٥ - ٦٠ | المطلب الثاني : دورات الانعقاد في المجلس |
| ٧٧ - ٦٥ | المطلب الثالث : طرق اختيار أعضاء مجلس الاتحاد |
| ٦٩ - ٦٥ | الفرع الأول : طريقة الانتخاب |
| ٧١ - ٦٩ | الفرع الثاني : طريقة التعيين |
| ٧٢ - ٧١ | الفرع الثالث : طريقة الوراثة |
| ٧٧ - ٧٢ | الفرع الرابع : الطريقة المختلطة |
| ٨٠ - ٧٧ | المطلب الرابع : عدد أعضاء مجلس الاتحاد |
| ١٠٢ - ٨١ | المبحث الثالث : ضمانات استقلال مجلس الاتحاد |
| ٨٧ - ٨٢ | المطلب الأول : وضع النظام الداخلي |
| ٩٣ - ٨٧ | المطلب الثاني : التفرغ لعضوية المجلس |
| ١٠٢ - ٩٣ | المطلب الثالث : التمتع بالحقوق والامتيازات |
| ٩٩ - ٩٣ | الفرع الأول : الحصانة |
| ١٠٢ - ١٠٠ | الفرع الثاني : المكافأة البرلمانية |
| ١٥٤ - ١٠٣ | الفصل الثاني : الاختصاصات غير تشريعية لمجلس الاتحاد |
| ١٢٤ - ١٠٥ | المبحث الأول : إجراءات سن التشريع |
| ١١٦ - ١٠٦ | المطلب الأول : اقتراح مشروعات القوانين |
| ١٢٤ - ١١٦ | المطلب الثاني : المناقشة والتصويت |
| ١٥٤ - ١٢٥ | المبحث الثاني : نطاق الاختصاص التشريعي |
| ١٤١ - ١٢٦ | المطلب الأول : الاختصاص التأسيسي التشريعي |
| ١٢٩ - ١٢٧ | الفرع الأول : تعديل دستور الولايات المتحدة الأمريكية |

| | |
|-----------|--|
| ١٢٩ - ١٣٣ | الفرع الثاني : تعديل دستور الاتحاد السويسري |
| ١٣٣ - ١٣٦ | الفرع الثالث : تعديل القانون الأساسي الألماني |
| ١٣٦ - ١٤١ | الفرع الرابع : تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ |
| ١٤٢ - ١٥٤ | المطلب الثاني: الاختصاص التشريعي العادي وتسوية الخلافات بين المجلسين |
| ١٤٢ - ١٥٠ | الفرع الأول : الاختصاص التشريعي العادي |
| ١٥٠ - ١٥٤ | الفرع الثاني : تسوية الخلافات بين المجلسين |
| ١٥٥ - ١٩٠ | الفصل الثالث : الاختصاصات التشريعية لمجلس الاتحاد |
| ١٥٧ - ١٧٩ | المبحث الأول : الاختصاصات التنفيذية لمجلس الاتحاد |
| ١٥٨ - ١٦٦ | المطلب الأول: الموافقة على تعيينات كبار الموظفين الاتحاديين |
| ١٥٩ - ١٦٢ | الفرع الأول : الموافقة على تعيينات بعض المناصب القضائية |
| ١٦٢ - ١٦٤ | الفرع الثاني : الموافقة على تعيينات بعض المناصب العسكرية |
| ١٦٤ - ١٦٦ | الفرع الثالث : الموافقة على تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة |
| ١٦٧ - ١٧٩ | المطلب الثاني : الحفاظ على السيادة الداخلية والخارجية |
| ١٦٧ - ١٧٣ | الفرع الأول : الحفاظ على السيادة الداخلية |
| ١٧٣ - ١٧٦ | الفرع الثاني : الحفاظ على السيادة الخارجية |
| ١٧٦ - ١٧٩ | الفرع الثالث : تصديق المعاهدات |
| ١٨٠ - ١٩٠ | المبحث الثاني : اختصاصات أخرى لمجلس الاتحاد |
| ١٨٠ - ١٨٥ | المطلب الأول : الاختصاص القضائي |
| ١٨٠ - ١٨٤ | الفرع الأول : محاكمة كبار الموظفين |
| ١٨٤ - ١٨٥ | الفرع الثاني : تسوية الخلافات بين الوحدات الفيدرالية نفسها |

| | |
|-----------|-------------------------------------|
| | وبين تلك الوحدات والحكومة الاتحادية |
| ١٨٧ - ١٨٦ | المطلب الثاني : الاختصاص الانتخابي |
| ١٩٠ - ١٨٧ | المطلب الثالث : الاختصاص الرقابي |
| ٢٠١ - ١٩١ | الخاتمة |
| ٢٢١ - ٢٠٢ | قائمة المراجع |