

دور الإدارة في مواجهة المحتوى الهابط

“The role of management in confronting low content”



اسم الباحث: أ.م.د. يوسف خليل إبراهيم

جهة الإنتساب: الجامعة العراقية/ كلية القانون والعلوم السياسية

Author's name: Dr. Youssef Khalil Ibrahim

Affiliation: Aliraqia University /College of Law and Political Science

E-mail: n6a9451mkytt@gmail.com

work type: research paper

discipline: [Private law](#), [Civil Law](#)

نوع العمل العلمي: [بحث](#)

مجال العمل: [القانون الخاص](#) - [قانون مدني](#)

<https://doi.org/10.61279/dtrxf686>

Issue No. & date: Issue27 - Jan. 2025

Received: 14/6/2024

Acceptance date: 14/8/2024

Published Online: 25 Jan. 2025

رقم العدد وتاريخه: العدد السابع والعشرون - كانون الثاني - ٢٠٢٥

تاريخ الاستلام: ٢٠٢٤/٦/١٤

تاريخ القبول: ٢٠٢٤/٨/١٤

تاريخ النشر: ٢٥ كانون الثاني ٢٠٢٥

© All rights are reserved to the Journal of the College of Law and Political Science at Aliraqia University

Intellectual property rights are reserved to the author

Copyright reserved to the publisher (College of Law and Political Science - Aliraqia University)

Attribution – NonCommercial - NoDerivs 4.0 International

For more information, please review the rights and license

© حقوق الطباعة محفوظة لدى مجلة كلية القانون والعلوم

السياسية في الجامعة العراقية

حقوق الملكية الفكرية محفوظة للمؤلف

حقوق النشر محفوظة للناشر (كلية القانون والعلوم

السياسية - الجامعة العراقية)

نسب المصنّف - غير تجاري - منع الاشتقاق ٤,٠ دولي

للمزيد من المعلومات يرجى مراجعة الحقوق والترخيص



CC BY-NC-ND 4.0 DEED



الاستلام ٦/١٤
القبول ٨/١٤
النشر ٢٠٢٥/١/٢٥

دور الإدارة في مواجهة المحتوى الهابط

The role of management in confronting low content

أ.م.د يوسف خليل إبراهيم

الجامعة العراقية/ كلية القانون والعلوم السياسية

Dr. Youssef Khalil Ibrahim

Aliraqia University /College of Law and Political Science

n6a9451mkytt@gmail.com

المستخلص

إن أغلب التشريعات تتفق على إن حقوق وحرية الأفراد مكفولة ولا يمكن المساس بها، وتسعى جاهدة الى وضع ضمانات تكفل حماية هذه الحقوق، إلا أن هذه الحقوق والحرية هي ليست مطلقة بل لابد من وجود محددات لها ومن أهم هذه المحددات هي الشرائع السماوية والقوانين الوضعية والعادات والتقاليد والاعراف السائدة في المجتمع، وعلى الأفراد الالتزام بها طوعاً أو كرهاً، مما يدعو الإدارة الى السعي على الحفاظ على كل هذه المحددات بكل الوسائل التي تملكها من أجل المحافظة على النظام العام، وأن هنالك أفعال تهدد النظام العام وهي أفعال المحتوى الهابط والتي تعد تصرفات وجرائم حديثة النشأة، و إن المحتوى الهابط اقترنت تسميته مع التطور المتسارع في استخدام تقنيات الاتصال الحديثة والتكنولوجيا المتطورة وظهور المنصات الرقمية على الشبكة العالمية «الانترنت»، والتي أسهمت في سرعة أنتشار المحتوى و ذلك من خلال أجهزة الهاتف المحمول الذي يوفر إمكانية إنشاء المحتوى سواء كان مصوراً ام مكتوباً و نشره عبر مواقع التواصل الاجتماعي وهو بخلاف المحتوى الجاد أو الهادف، وأن هذه الافعال يصعب الحد منها؛ كونها تتم من خلال تقنيات يصعب السيطرة عليها ومحاسبة مرتكبيها بالطرق التقليدية، بل أنها في بعض الحالات يكون من المستحيل محاسبة من يقوم بها في حال قد ارتكبت خارج حدود البلد وعدم وجود تعاون دولي بالمجال القانوني؛ لذلك يجب على الدولة أن تسعى جاهدة الى تكييف تشريعاتها القانونية وإداراتها من أجل مواجهة أفعال صناع المحتوى الهابط من خلال وضع النصوص القانونية التي يمكن أن تطبق على صناع هذا المحتوى، كما عليها بيان ماهية المحتوى الهابط لتمييزه عن غيره من المحتويات التي تنشر، كما لا بد من منح الإدارة والمتمثلة بسلطة الضبط الاداري وسائل وأدوات تمكنها من تحقيق هدفها وهو الحفاظ على النظام العام.

الكلمات المفتاحية:- (الإدارة- المحتوى الهابط- القرارات التنظيمية- القرارات الفردية-

[التنفيذ القسري](#))

Abstract

Most legislations agree that the rights and freedoms of individuals are guaranteed and cannot be violated, and strive to establish guarantees that ensure the protection of these rights. However, these rights and freedoms are not absolute, but rather there must be determinants for them. The most important of these determinants are divine laws, positive laws, customs, traditions and norms prevailing in society. Individuals must adhere to them voluntarily or unwillingly, which calls on the administration to strive to preserve all these determinants by

all means it possesses in order to maintain public order. There are actions that threaten public order, which are actions of low content, which are newly emerging behaviors and crimes. Low content was named with the rapid development in the use of modern communication technologies and advanced technology and the emergence of digital platforms on the World Wide Web (the Internet), which contributed to the rapid spread of content through mobile phones that provide the ability to create content, whether photographed or written, and publish it via social networking sites, unlike serious or purposeful content. These actions are difficult to limit; Because it is done through techniques that are difficult to control and hold perpetrators accountable using traditional methods, in some cases it is impossible to hold those who commit it accountable if it is committed outside the country's borders and there is no international cooperation in the legal field; therefore, the state must strive to adapt its legal legislation and administrations in order to confront the actions of the creators of low-level content by establishing legal texts that can be applied to the creators of this content, and it must also clarify the nature of low-level content to distinguish it from other published content, and it is necessary to grant the administration, represented by the administrative control authority, the means and tools that enable it to achieve its goal, which is to maintain public order.

Keywords:- [\(management - low content - specific decision - individual selection - confirmed implementation\)](#)

مقدمة:

تتولى الإدارة فرض بعض الضوابط والقيود على نشاط الافراد وحقوقهم وحررياتهم من أجل حماية النظام العام؛ ذلك عن طريق سلطة الضبط الإداري التي منحت لها بموجب القانون، حيث تسعى الادارة جاهدة للمحافظة على النظام العام من خلال محاربة كل ما من شأنه الأخلال به، ففي السنوات الاخيرة ظهرت لنا مقاطع فيديو هات وصور تشوبها الفوضى والإسفاف والبذاءة، وقد عصفت بالمجتمع، و تجسدت هذه الفيديوهات والصور بسلوكيات صناع المحتوى الهابط الذين يصنفون إلى أصناف عدة منهم، الفكاهيون المضحكون، والمتحللون أخلاقيا والناقمون المستاءين من الوضع العام، والجهال الذين لا يعون تبعات ما يفعلون، وإن الغاية أو الهدف الرئيسي من صناعة هذا المحتوى هو الحصول على الشهرة التي تجعلهم أسماء وموضوعات تافهة متداولة بين المجتمع عبر المنصات الرقمية وصفحات التواصل الاجتماعي، أو تحقيق منافع مالية بسبب كثرة المتابعين في بعض البرامج مثل برنامج(التيك توك) وغيرها، و يعد المحتوى الهابط مادة ساخرة هابطة المعنى، أي أنه محتوى بذيء يسعى الى انحطاط القيم الاجتماعية، وتدني الفكر للحد الذي يجعله بنظرة نوع من التحلل، أو هو سلوك يعكس انعدام الحياء.

وعلى ما سبق ذكره فقد أصدر مجلس القضاء الأعلى العراقي إعدامه المرقم (٢٠٤) في ٨ / ٢ / ٢٠٢٣ و الذي تضمن (توجيه الجهات القضائية لاتخاذ الإجراءات القانونية المشددة بحق كل من يثبت قيامه بنشر محتوى ينطوي على اساءة للذوق العام أو يشكل ممارسات غير اخلاقية أو الإساءة المتعمدة للمواطنين و لمؤسسات الدولة)؛ ذلك لمنع ومواجهة صناع المحتوى الهابط من نشر هذا المحتوى البذيء، لكن هناك ما يثير جدلا حول القاعدة القانونية التي يمكن ان تطبق بحق صناع هذا المحتوى، فإن قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ نص في المادة(١) منه على انه (لا جريمة و لا عقوبة إلا بنص)، ففي حال اعتبار نشر هذا المحتوى جريمة فماهي العقوبة التي تطبق بحق من يرتكب هذا الجرم ؟ و ما هو التكييف القانوني لنشر المحتوى الهابط؟ وماهي الوسائل التي يمكن ان تتبعها الإدارة في مواجهة هذا النوع من المحتوى؟ وهذا ما سنبحث عنه في هذا البحث.

أولاً:- أهمية البحث:

يستمد هذا البحث أهميته نظراً لأهمية دور الإدارة في حماية الآداب والاخلاق العامة في المجتمع والتي هي عنصر من عناصر النظام العام، وخاصة في ضوء تزايد مخاطر المحتوى الهابط في وقتنا الحاضر على المجتمع نتيجة مع التطور المتسارع في استخدام تقنيات الاتصال الحديثة والتكنولوجيا المتطورة وظهور المنصات الرقمية على الشبكة

العالمية «الانترنت»، والتي أسهمت في سرعة انتشار هذا المحتوى و ذلك من خلال أجهزة الهاتف المحمول الذي يوفر إمكانية إنشاء المحتوى سواء كان مصوراً أم مكتوباً و نشره عبر مواقع التواصل الاجتماعي وهو بخلاف المحتوى الجاد أو الهادف، فضلاً عن ندرة الدراسات والابحاث القانونية المتخصصة في هذا المجال، فقد اخترنا البحث في هذا الموضوع من أجل تسليط الضوء على دور الادارة في حماية الآداب والاخلاق العامة كعنصر من عناصر النظام العام في مواجهة المحتوى الهابط الذي يشكل خطراً يهدد النظام العام ويهدد المجتمع.

ثانياً:- أهداف البحث:

تهدف هذه الدراسة الى بيان وإبراز دور الإدارة بما تملكه من عناصر وسلطات للضبط الاداري في حماية الآداب والاخلاق العامة من المحتوى الهابط من خلال بيان ماهية المحتوى الهابط وما هو الاساس القانوني للإدارة في مواجهته، وماهي الوسائل التي تستخدمها الإدارة في انتشار المحتوى الهابط ومدى فاعلية هذه الوسائل في الحفاظ على الآداب والاخلاق العامة كعنصر من عناصر النظام العام.

ثالثاً:- مشكلة البحث:

تتولى الإدارة عن طريق نشاطها الضبطي حماية النظام العام بعناصره التقليدية، ونظراً لأهمية عنصر حماية الآداب والاخلاق العامة على النظام العام والمجتمع و مدى تأثيره بالمحتوى الهابط ؛ فإن من الواجب على سلطات الضبط الإداري أن تسعى لحماية المجتمع في هذا الإطار، ولكن المشكلة التي تثور هنا تتمثل بما يثار جديلاً حول القاعدة القانونية وهي المادة رقم(١) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل والتي تنص على انه (لا جريمة و لا عقوبة إلا بنص) هل يمكن أن تنطبق على المحتوى الهابط ام لا؟ وهل يمكن تطبيق نصوص مواد قانون العقوبات على صانعي المحتوى الهابط كون ان هذا المصطلح لم يرد ذكره في نصوص القانون، وما هو التكييف والاساس القانوني لنشر المحتوى الهابط؟

رابعاً:- فرضيات البحث:

يدور البحث في هذا الموضوع حول عدة فرضيات تتمثل في:-

١. مدى أهمية دور الإدارة في حماية للآداب والاخلاق العامة في ظل انتشار المحتوى

الهابط ؟

٢. كيف يمكن أن تقوم سلطات الضبط الإداري بحماية الآداب والاخلاق العامة في ظل انتشار المحتوى الهابط ؟

خامساً:- منهج البحث:

لقد اعتمدنا في بحثنا هذا على المنهج الوصفي التحليلي من خلال تحليل الآراء والاجتهادات الفقهية والقضائية في هذا الشأن، كذلك متبعاً المنهج التحليلي النقدي والمقارن بين التشريع العراقي وباقي التشريعات الاخرى.

سادساً:- خطة البحث:

وبناءً على ما سبق فقد تناولت الموضوع في مبحثين هما:

المبحث الاول- ماهية المحتوى الهابط.

المبحث الثاني- وسائل الادارة في مواجهة المحتوى الهابط.

المبحث الاول ماهية المحتوى الهابط

تمهيد وتقسيم:-

أن موضوع المحتوى الهابط قد أصبح واضح للجميع وقد أصبح مشكلة يعاني منها جميع المجتمعات ومنها المجتمع العراقي، حيث أصبحت صناعة المحتوى الهابط من قبل ما يسمونهم بالمدونين أو البلوكيرية حرفة يمكن أن يمارسها أي شخص وبدون أي تكاليف، كما إن سرعة انتشاره وما يحمله من خطر يهدد المجتمع والنظام العام، كل هذا الاسباب تدعونا الى البحث في ماهية المحتوى الهابط والذي يتطلب منا البحث في مفهوم المحتوى الهابط من خلال بيان المحتوى الهابط في اللغة ثم بيان مفهوم المحتوى في الاصطلاح القانوني وهذا ما سنتناوله في المطلب الاول من هذا المبحث، كما اننا سنبحث في الأساس القانوني للمحتوى الهابط في المطلب الثاني من هذا البحث وعلى النحو الآتي:-

المطلب الاول: مفهوم المحتوى الهابط

من البديهي أن أي مفهوم اجتماعي يواجه مشكلة نسبية في تحديد معناه والاتفاق على تعريفه، حيث إن مفهوم المحتوى الهابط يشكل بوجه خاص موضع اختلاف كبير في تحديد ماهيته، وما الذي يمكن أن يوصف بأنه أخلاقيات هابطة تبعا لمعايير المجتمع، أو المؤسسات الاجتماعية المؤثرة، ولا يكاد يختلف احد على أن نسبية الاخلاق تتغير بتغير المجتمعات وما تؤمن به من منظومة ثقافية، وحتى داخل المجتمع الواحد تختلف باختلاف المجموعات الثقافية ومتبنياتها، ولكي يتم التعامل مع موضوع بهذه الخطورة والأهمية لابد من أن يسبقه حوار اجتماعي واسع يصل الى الحد الأدنى من الخلاف لتحديد معيار واضح لا يحتمل التأويل لما يكون محتوى هابطا مرتبط بأخلاقيات هابطة.

أولاً- المحتوى الهابط لغة:-

إن تعريف المحتوى الهابط لغةً أمر يحتاج الى تحليل معناه إذ إن هذ المصطلح هو مركب لفظي مكون من كلمتين وعلى هذا لايد من بيان كل لفظ على حداً سواء للوصول إلى معنى هذ المصطلح وعلى النحو الآتي:-

المحتوى:- إن أصل كلمة المحتوى عند أهل اللغة هو محتوى (اسم)، و مُحتَوِي (فاعل) و المُحتَوَى (مفعولٌ به) ومعناه ضم الشيء و الاشتمال عليه، و أحرزه وملكه،^١ مثله محتوى الكتاب أي ما اشتمل عليه، أو محتوى الشبكة العنكبوتية وهو كل محتوى مكتوب أو مرئي أو مسموع على أي موقع الكتروني على الشبكة العنكبوتية أو القنوات

١. ابن منظور، لسان العرب، ج٣، ط٣، طبعة جديدة مصححة اعتنى بتصحيحها، أمين محمد عبد الوهاب ومحمد الصادق العبيدي، دار أحياء التراث العربي، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت، ١٩٩٩، ص٤٠٩.

التلفزيونية أو الاذاعية أو شبكات التواصل الاجتماعي بأنواعها^١.

الهابط: كلمة أصلها الاسم (هَابِطٌ) في صورة مفرد مذكر وجذرها الفعل (هبط)، ومعناها النزول و الانحدار فيقال هبط الشيء أي انخفض ونقص وقل عما كان عليه كهبوط الحجر^٢، كما في قوله تعالى (وإن منها لما يهبط من خشية الله)^٣، أي ان من الحجارة يتزدي من رأس الجبل إلى الارض والسفح من خوف الله وخشيته^٤.

ثانياً- المحتوى الهابط اصطلاحاً:-

إن التشريع العراقي والمقارن قد خلى من تعريف لهذا المصطلح بشكل صريح وواضح، حيث أن هذا المصطلح لم يكن معروفاً من قبل؛ بل عُرفَ مع الانتشار والتطور الرقمي والتكنولوجي الذي شهده العالم في وقتنا الحاضر ولم نجد من عرفه من قبل؛ مما فسح المجال أمام الفقه والقضاء في تعريف المحتوى الهابط، فمن جانب القضاء فقد عرفه مجلس القضاء العراقي بانه «نشر محتوى ينطوي على إساءة للذوق العام أو يشكل ممارسات غير اخلاقية أو الاساءة المتعمدة للمواطنين ولمؤسسات الدولة بمختلف العناوين والمسميات»^٥، كما عرفته محكمة جرح الكرخ بانه «صناعة ونشر افلام وفيديوهات تتضمن أقوال فاحشة ومخلّة بالحياة والآداب العامة تنشر للعامة»^٦.

أما من جانب الفقه فقد عرفه البعض بانه «المحتوى الذي يتعارض في مضمونه أو طريقة تقديمه مع الاعراف والتقاليد المجتمعية السائدة أو يسهم في الترويج للممارسات وثقافات لا تتناسب مع الذوق العام»^٧، كما عرفه البعض بأنه «كل سلوك يسيء لقيم المجتمع، أو ينافي الذوق العام، وهذا السلوك يخترق المنازل ويدخل البيوت عبر المنصات الرقمية، ويتجاسر على جميع المواطنين دون مراعاة للقيم الاخلاقية أو الحرمات الاجتماعية، و دون خوف أو أدنى خجل»^٨.

وعلى كل ما تم ذكره في تعريف المحتوى الهابط فإننا يمكن أن نعرفه بانه (كل عمل يدخل في صناعةٍ و نشر محتوىٍ ينطوي على اخلال بالآداب العامة أو اساءة للذوق العام).

١. أسماعيل بن حماد الجوهرى، تاج اللغة وصحاح العربية، ج٣، ط١، بيروت، ١٩٨٤، ص٢٣٢٢.

٢. ابن منصور، لسان العرب، ج١٥، ص ١٤.

٣. سورة البقرة، آية ٧٤.

٤. محمد بن جرير بن يزيد الطبري، تفسير الطبري جامع البيان عن تأويل آب القرآن، تحقيق عبدالله بن عبد المحسن التركي، ط١، دار هجر للطباعة والنشر، ٢٠٠١، ج٢، ص٢٤٠.

٥. كتاب مجلس القضاء الاعلى العراقي بالعدد(٢٠٢٤/مكتب/٢٠٢٣)، بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٨.

٦. قرار محكمة جرح الكرخ ذي العدد(٢٠٢٣/١ج/٥٠٠) بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٧.

٧. د. طلال ناظم الزهيري، تعزيز ثقافة المواطنة الرقمية واثرها في اتجاهات صناع المحتوى الرقمي، بحث منشور في مجلة أوراق

بحثية، الجزائر، المجلد ٣، العدد ١، ٢٠٢٣، ص٩٦.

٨. د. فاضل البدراني، محاربة المحتوى الهابط تقود لتشريع قانون النشر الالكتروني، متاح على الموقع الإلكتروني:

المطلب الثاني: الأساس القانوني للمحتوى الهابط

إن صناعة المحتوى الهابط يحتل مستوى ومكانه متقدمة في الدول التي تكون على مستوى بسيط من التعليم، وإن المستوى الهابط لا يقل خطورة عن المخدرات والفساد الإداري بالنسبة للمجتمع، فهو يشوه صورة الشعوب ويؤثر في سلوكياته، وعلى هذا فإنه لابد من الحد من المحتوى في التشريعات ذلك من خلال البحث في الأساس القانوني للمحتوى الهابط، حيث إننا نجد أن أساس تجريم افعال صانعي المحتوى الهابط في العراق قد بدأت بعد الاعمام الذي أصدره مجلس القضاء الأعلى بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٨^١، والذي تضمن توجيه الجهات القضائية لاتخاذ الاجراءات القانونية المشددة بحق كل من يثبت قيامه بنشر محتوى ينطوي على أساءه للذوق العام أو يشكل ممارسات غير أخلاقية أو الاساءة المعتمدة للمواطنين وللمؤسسات الدولية وبما يضمن تحقيق الردع العام، وإننا إذا بحثنا في أساس هذا التوجيه نجد أن اساسه القانوني مستمد من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فقد تضمن نص المادة (٢٩ / أولاً) منه على انه على الدولة حماية الاسرة وقيمتها الاخلاقية والدينية والوطنية^٢، و أن المحتوى الهابط قد أساءه و أضر في القيم المجتمعية والدينية والاخلاقية والوطنية، كما أن قانون العقوبات العراقي رقم(١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل^٣ في الباب التاسع الفصل الثاني(التحريض على الفسق والفجور) حدد بالمواد من ٣٩٩ - ٤٠٤ المعايير التي تبين التحريض على الفسق والفجور بصفة عامة والتي هي منافيه للقيم الاخلاقية والمجتمعية.

وعلى الرغم من عدم وجود مادة قانونية صريحة وواضحة تتعلق بالمحتوى الهابط على وجه الخصوص بين نصوص قانون العقوبات العراقي، إلا إننا نجد أن القضاء العراقي أدانه من يرتكب جريمة صناعة المحتوى الهابط وفق احكام المادة(٤٠٣) من قانون العقوبات والتي هي نص عام، وعلى هذا فإن صناعة ونشر المحتوى الهابط تعتبر جنحة يعاقب عليها بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة او بإحداهما وفق أحكام نص هذه المادة والمتعلق بتجريم الإساءة للذوق والآداب العامة وإهانة مؤسسات الدولة وموظفيها و كون الفعل يعتبر من مصاديق المادة ٤٠٣^٤ لا سيما عبارة (كل من صنع ... صوراً أو افلاماً أو رموزاً أو غير ذلك من الاشياء اذا كانت مُخلّة بالحياء أو الآداب العامة)،

١. الاعمام الصادر عن مجلس القضاء الأعلى بالعدد(٢٠٤/مكتب/٢٠٢٣)، بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٨. المنشور على الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى(https://www.sjc.iq/view/٧٠٧١٩/).

٢. المادة ٢٩/أولاً (الاسرة أساس المجتمع وتحافظ الدولة على كيانها وقيمتها الدينية والاخلاقية والوطنية)، الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

٣. منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(١٧٧٨) الصادر بتاريخ ١٩٦٩/٩/١٥.

٤. نص المادة(٤٠٣) يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تقل عن مائتي دينار او بإحدى هاتين العقوبتين كل من صنع او استورد او صدر او حاز او احرز او نقل بقصد الاستغلال او التوزيع كتاباً او مطبوعات او كتابات اخرى او رسوماً او صوراً او افلاماً او رموزاً او غير ذلك من الاشياء اذا كانت مُخلّة بالحياء أو الآداب العامة، ويعاقب بالعقوبة ذاتها كل من اعلن عن شيء من ذلك او عرضه على انظار الجمهور او باعه او اجره او عرضه للبيع او الايجار ولو في غير علانية وكل من وزعه او سلمه للتوزيع بأية وسيلة كانت. ويعتبر ظرفاً مشدداً اذا ارتكبت الجريمة بقصد افساد الاخلاق.

أو قد يدين بعض صناعات المحتوى الهابط وفق احكام نص المادة(٤٠٤) على اساس أن وصف فعلهم في صناعة الفيديوهات ونشرها عبر وسائل التواصل الاجتماعي هو محتوى مخل بالحياة والآداب العامة، حيث كانت الفيديوهات والصور من أهم الأدلة على أدانتهم في دعاوى المحتوى الهابط^١.

وعلى كل ما سبق ذكره ومما لا شك فيه إن القضاء هو صمام الامان و يد القانون في تصحيح كل اختلال الذي قد يصيب مصلحة المجتمع، وحسنا فعل في أعمامه هذا الذي وجه به لاتخاذ الاجراءات القانونية ضد النماذج السيئة التي باتت تشكل خطرا على الذوق العام والذي تضمن اتخاذ الاجراءات القانونية المشددة، إلا إننا نجد إن المشرع العراقي في المادة(٤٠٣) قد ترك مجالاً لمحاكمة الموضوع أن تختار العقوبة المناسبة للمجرم في ضوء ما يتراءى لها من ظروف القضية و ما يحقق تفريدا عادلا للعقاب؛ وبالتالي فإنه ليس من صلاحية رئاسة المجلس أن تُقيد القضاة بالتشديد خلافاً للعلة التي توخاها المشرع من التفريد وهذا مما يعاب على اعمام مجلس القضاء الاعلى.

كما أن قانون وزارة الداخلية العراقية رقم(٢٠) لسنة ٢٠١٦ قد بين في المادة(٢/ثانياً) منه على أن من أهداف الوزارة هو توطيد النظام العام في جمهورية العراق وحماية أرواح الناس وحررياتهم والاموال العامة والخاصة من أي خطر يهددها، وبما ان الآداب والاخلاق العامة هي عنصر من عناصر النظام العام فإن من اهداف وزارة الداخلية هو الحفاظ عليها من صناعات المحتوى الهابط .

وعلى كل ما تم ذكره في الاساس القانوني للمحتوى الهابط فإننا نلاحظ ان قانون العقوبات العراقي قد نص في المواد(٤٠٣-٤٠٤)على معاقبة كل من صنع أو استورد أو صدر أو حاز أو نقل بقصد الاستغلال أو التوزيع كتاب أو مطبوع أو رسوم أو صور أو افلام أو رموز أو أي شيء مخل بالحياة أو الآداب العامة، وهذا هو نص عام يمكن تطبيقه على أي فعل من هذه الافعال ولم يذكر المحتوى الهابط واستناداً الى قاعدة(لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) فإنه لا يوجد نص قانوني يجرم المحتوى الهابط ولا يوجد عقوبة محددة لهذا الفعل؛ لذا فإننا ندعو المشرع العراقي إلى تعديل نصوص المواد القانونية سابقة الذكر لتشمل صناعة المحتوى الهابط أو المسيء للذوق العام والآداب والاخلاق العامة من خلال إضافة مصطلح (صناعة المحتوى الهابط) إلى نص المادة.

كما إن للتطور المستمر في مجال التكنولوجيا و كثرة الظروف المستحدثة والتغير الديمقراطي في العراق والتغيرات الاجتماعية التي طرأت على المجتمع فإننا ندعو المشرع

١. نص المادة ٤٠٤(يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بغرامة لا تزيد على مائة دينار كل من جهر باغان أو أقوال فاحشة أو مخلة بالحياة بنفسه أو بواسطة جهاز آلي وكان ذلك في محل عام)
٢. قانون وزارة الداخلية رقم(٢) لسنة ٢٠١٦ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٤١٤) والصادرة بتاريخ ٢٠١٦/٨/٢٩.

العراقي إلى تشريع قانون خاص بالمحتوى الرقمي يحدد من خلاله كيفية التمييز بين ما يمكن أن يدخل في نطاق المحتوى الهابط وبين ما يدخل في نطاق المحتوى الهادف البناء، كما يبين بنصوص قانونية ماهي الأفعال التي يمكن أن تعد من أفعال المحتوى الهابط حتى لا تكون تلك الأفعال تحت أراء وأهواء سلطة الإدارة والقضاء، وحتى لا يحتج البعض بإن محاسبة صناع المحتوى هو تعدي على الحقوق والحريات التي كفلها الدستور، كما إننا ندعوا الإدارة ممثلة بوزارة الداخلية إلى تشكيل جهاز إداري معين ويكون تابع لها ويتكون من مجموعة من الباحثين و الفنيين وجمعيات حقوق الانسان تناط بهم مهمة تحديد معايير تُميز من خلالها الأفعال التي تعد من قبيل المحتوى الهابط من عدمها، كما تأخذ على عاتقها دراسة أسباب أنتشار هذا المحتوى المسيء مع ضرورة إيجاد الحلول المناسبة لهذه الظاهرة الخطيرة على مجتمعنا العراقي الاصل والتي تعد ظاهرة دخيلة على مجتمعنا لم تكن معروفة من قبل، كما إننا ندعو المشرع العراقي الى تشديد العقوبة على صناع المحتوى الهابط؛ ذلك للحفاظ على العادات والتقاليد والقيم والاعراف المجتمعية.

المبحث الثاني وسائل الإدارة في مواجهة المحتوى الهابط

تمهيد وتقسيم:-

إن للإدارة مجموعة من الوسائل تتخذها من اجل الحفاظ على النظام العام وإعادةه إلى ما كان عليه قبل اختلاله، فقد تتخذ الإدارة مجموعه من الوسائل الضبطية ومنها وسائل قانونية ووسائل مادية في المحافظة على النظام العام، أما بخصوص الوسائل التي تستخدمها الإدارة في مواجهة صناع المحتوى الهابط من اجل الحفاظ على الآداب والاخلاق العامة والتي هي عنصر من عناصر النظام العام فهي على النحو الآتي :

المطلب الاول: الوسائل القانونية

إن للإدارة مجموعه من الوسائل الضبطية التي تستخدمها و التي من خلالها يتم الحفاظ على النظام العام بعناصره الاربعة، ومن هذه الوسائل هي الوسائل القانونية التي تتخذها سلطة الضبط الاداري في مواجهة المحتوى الهابط وعلى النحو الآتي:

أولاً- القرارات التنظيمية :- (لوائح الضبط الاداري)

وهي عبارة عن قواعد عامة مجردة تضعها سلطة الضبط الاداري بهدف تقييد بعض أنشطة الاشخاص من اجل المحافظة على النظام العام، وهي تكون على نوعين:-

١. انظمة تنفيذية:- وهي انظمة تصدرها الإدارة من اجل تسهيل تنفيذ قانون معين، ففي ظل دستور عام ٢٠٠٥ منحت المادة (٨٠) صلاحية اصدار الانظمة التنفيذية إلى السلطة التنفيذية في العراق والتي يمثلها رئيس الوزراء، وقد تتخذ الانظمة التنفيذية صور مختلفة في تقيدها للنشاط الفردي ومنها صورة الحظر أو المنع والذي يقصد به أن تمنع الانظمة عن مزاوله نشاط معين في حالات محددة قد تخل بالنظام العام، وفي هذا الصدد فإن من امثلة الانظمة التنفيذية التي تصدرها الإدارة من اجل مواجهة المحتوى الهابط بصورة الحظر هو ما أقرته المحكمة الاتحادية والذي الزمت بموجبه كلاً من وزارة الاتصالات وهيئة الاعلام والاتصالات بحجب المواقع وشبكات الانترنت والتواصل الاجتماعي وتطبيقات التواصل الالكتروني التي تتضمن صناعة ونشر المحتوى الهابط الخادش للحياء^٢.

وعلى هذا فإننا ندعوا وزارت الاتصالات وهيئة الاعلام والاتصالات بصفتها المخولين رسمياً من قبل المحكمة الاتحادية الى إلزام مزودي خدمة الانترنت بضرورة حجب أو تقييد المحتوى الهابط على مواقع التواصل الاجتماعي، مع ضرورة فرض جزاءات إدارية

١. د. نجيب خلف الجبوري، القانون الاداري، دار المسلة ، بغداد، ط١، ٢٠٢٢، ص١٤٨.
٢. قرار المحكمة الاتحادية بالدعوى المرقمة(٣٢٥/ اتحادية /٢٠٢٣)، بتاريخ ٢٠٢٣/٣/١٣.

صارمة أو جزاءات مالية كدفع غرامة مالية على المخالفين، كما أننا ندعوها إلى ضرورة حجب بعض التطبيقات التي قد تتسبب بالإساءة إلى المجتمع من خلال تقديم المحتوى الهابط ومنها برنامج التيك توك والذي حضرته العديد من الدول لما له من أضرار على المجتمع إذ أن أغلب المحتويات الهابط يتم نشرها من خلال هذا التطبيق.

كذلك من القرارات التنظيمية في مجال حظر النشر على مواقع التواصل الاجتماعي ما أصدره السيد وزير الداخلية العراقي من انظمة وضوابط قيد بها النشر في وسائل التواصل الاجتماعي حول بعض المواضيع كظهور الاشخاص بمظهر غير لائق على منصات التواصل الاجتماعي أو التشهير، كما اعد السيد الوزير اهمال هذه الضوابط مخالفة قانونية تستوجب معاقبة المنتسب المخالف^١، كذلك قرار تخويل هيئة الإعلام والاتصالات العراقية بموجب الامر التشريعي برقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٤ حيث اعطى هذا القرار الحق لهيئة الاعلام والاتصالات تنظيم عمل قطاع الإعلام والاتصالات حرصا منه على الحفاظ على قيم المهنة الاعلامية حيث قامت الهيئة بتوجيه جميع المؤسسات الاعلامية بمجموعه من المعايير التي يجب الالتزام بها وهي^٢:

- i. استضافة ذوي الاختصاص والكفاءة العالية.
- ii. عدم استضافة اشخاص مجهولين لا يتحملون مسؤولية تصريحاتهم.
- iii. تجنب دعوة أو استضافة افراد محظورين دستوريا أو قانونيا.
- iv. عدم استضافة الاشخاص الذين يمثلون تهديدا للنظام الديمقراطي .
- v. تجنب الحوارات التي تشكل تهديدا للسلم الاهلي والمجتمعي .
- vi. الابتعاد عن الحوارات التي تروج لأي شكل من اشكال الارهاب.

٢. الانظمة المستقلة :- وهي انظمة مستقلة تصدر من سلطة الضبط الاداري بهدف تنظيم موضوع معين لم ينظم بقانون، حيث أن هذا النوع من الانظمة يصدر لسد فراغ تشريعي معين وهي لا تستند إلى قانون معين ولا تحتاج في صدورها إلى قانون، ومن الانظمة المستقلة التي صدرت لمواجهة المحتوى الهابط قرار نقابة المحامين العراقيين الذي تضمن حظر المحامين والمحاميات بعرض محتويات ترويجية تتضمن معلومات قانونية خاطئة والظهور بمظاهر لا تعكس مبادئ الشرف و الاستقامة، وحظر المحامين من أي نشر مسيء يحتوي على عبارات جارحة أو الفاظ بذينة أو غير محترمة لا تعكس شرف المهنة أو تداول صوراً أو اوضاعاً تخرج عن الحياء والاستقامة سواء كانت له أو لغيره^(٣).

١. الامر الصادر من وزير الداخلية العراقي ذي العدد (٢٩٧) بتاريخ ٢٧/١/٢٠٢٣
 ٢. كتاب هيئة الاعلام والاتصالات العراقية ذي العدد(٧/٤/٨٩) بتاريخ ٢٨/٧/٢٠٢١
 ٣. كتاب نقابة المحامين العراقيين ذي العدد(١٠/م) بتاريخ ١١/٢/٢٠٢٣

ثانياً- القرارات الادارية الفردية:-

هي القرارات التي تصدر من السلطة الادارية بقصد تطبيقها على فرد معين أو على عدد من الافراد المعينين بذواتهم أو على حالات أو وقائع محددة بذاتها بهدف المحافظة على النظام العام، ومن القرارات الادارية الفردية التي تصدر لمواجهة المحتوى الهابط كقرار مصادرة مؤلف او مجلة يحمل افكار واره مخلة بالآداب والاخلاق العامة وتمس النظام العام، ومن القرارات التي صدرت بهذا الصدد القرار الصادر عن دائرة التنظيم الاعلامي في هيئة الاعلام والاتصالات بمنع ظهور واستضافة في القنوات الفضائية لمدة ستة اشهر للسيد(ب.ح) وذلك نظراً لاستمراره بطرح مضامين في وسائل الاعلام تخالف لائحة قواعد البث الاعلامي في نص المادة(٢) منه و المتعلقة باللياقة والآداب والذوق العام، والمادة(٣) المتعلقة بالمواد الكاذبة والباطلة، كذلك قرار محكمة جنح الكرخ في بغداد بالحبس الشديد لمدة سنتين وفقاً لأحكام المادة(٤٠٣) من قانون العقوبات على المتهمه(ن.ع)، بعد اذانتها بنشر محتوى هابط على مواقع التواصل الاجتماعي^٢، كذلك قرار المحكمة ذاتها على المتهمه (ر.خ) بالحبس البسيط لمدة ثلاثة اشهر وعشرة ايام وفقاً لأحكام المادة(٤٠٣) بتهمة نشر محتوى هابط على مواقع التواصل الاجتماعي^٤.

المطلب الثاني: الوسائل المادية

قد تلاحظ الإدارة أن الوسائل القانونية غير مجدية وغير كافية لحماية النظام العام مما يدفعها إلى اللجوء للوسائل المادية والمتمثلة بالتنفيذ الجبري أو المباشر لحماية النظام العام، حيث يعترف القانون لسلطات الضبط الاداري في كثير من الاحوال بحق اللجوء إلى القوة المادية لإجبار الافراد على تنفيذ القوانين والانظمة والقرارات الإدارية دون الحصول على اذن سابق من القضاء^٥.

وأن استخدام الإدارة للقوة أو الوسائل المادية لتحقيق اغراض الضبط الاداري دون استحصال اذن مسبق من القضاء يعد امتيازاً ممنوحاً لها واستثناء من القواعد العامة حيث لا يجوز استخدام القوة ضد الافراد دون استحصال اذن من القضاء إلا في الحالات الضرورية و الحالات التي يحددها القانون^٦.

وإن الإدارة عند اصدارها توجيه معين يتعلق بحماية النظام العام فإنه على الافراد

١. د.نجيب خلف الجبوري، القانون الاداري، مرجع سابق، ص ١٥٠.

٢. قرار دائرة التنظيم الاعلامي في هيئة الاعلام والاتصالات ذي العدد(٧/٤/١٥١٢٨/١)، بتاريخ ٢٠٢٤/٨/١٣.

٣. قرار محكمة جنح الكرخ برقم الدعوى(٢٠٢٣/٦٠٧/ح) بتاريخ ٢٠٢٣/٢/١٢.

٤. قرار محكمة جنح الكرخ برقم الدعوى(٢٠٢٣/٢٦٦٦/ح) بتاريخ ٢٠٢٣/٧/١٣.

٥. د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٦٣٠.

٦. د. علي محمد بدير، واخرون، مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠١١، ص ٢٢٠.

الالتزام به والاذعان إليه وفي حال عدم امتثالهم لهذا التوجيه تلجأ الإدارة إلى استخدام الوسائل المادة من خلال استخدام القوة التنفيذية الجبري في تنفيذ توجيهاتها، كما لو إن الإدارة قامت بتوجيه قرار غلق قناة تلفزيونية بسبب قيامها بنشر محتوى هابط ومسيء للآداب والاحلاق العام ومخل بالنظام العام ومخالف لمدونات السلوك المهني، كقرار مجلس الامناء في هيئة الاعلام والاتصالات الذي قرر غلق مكاتب ثمان قنوات فضائية لمدة ثلاثة أشهر وذلك لمخالفتها مدونات السلوك المهني^١، كذلك قرار الدائرة القانونية في هيئة الاعلام والاتصالات بإيقاف بث مسلسل في إحدى القنوات الفضائية وإلزام القناة بحذف الحلقات التي تم بثها سابقاً من جميع المنصات الالكترونية الخاصة بالقناة؛ ذلك لمخالفة القناة للاتحة قواعد البث الاعلامي (الباب الثاني/ المادة ٢/ثانياً/٥/د) والتي تحظر بث مواد تؤذي مشاعر مكونات النسيج الاجتماعي بفئاته الدينية والقومية^٢، كذلك القرار الصادر من السلطة المحلية في محافظة البصرة بغلق قاعة شنشل مول وإحالة القائمين عليها إلى القضاء وذلك لقيامهم بعرض أزياء اعتبرت انها مخلة بالحياء والآداب والاحلاق العامة ومسيء للذوق العام وتعتبر ممارسات غير أخلاقية^٣.

وفي هذا السياق فقد لا تلجأ الادارة الى الوسائل المادية إلا بعد استنفاد كل الطرق الممكنة لتحقيق أغراضها في حماية النظام العام، ومن هذه الطرق توجيه الادارة إنذار إلى الجهة المخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات، ونذكر في هذا الصدد قيام هيئة الاعلام والاتصالات بتوجيه إنذار إلى خمس قنوات فضائية لتصحيح خطابها بما ينسجم مع لائحة وقواعد البث الاعلامي والتي بدورها تنسجم مع الآداب والاحلاق العامة^٤، كذلك قيام هيئة الاعلام والاتصالات بتوجيه إنذار إلى إحدى القنوات الفضائية على أن تلتزم بموجب هذا الإنذار بالسلوك المهني وعدم نشرها لمحتوى مخالف للآداب والاحلاق العامة وفي حال عدم الالتزام بعد توجيه الإنذار فإنه على الادارة ممثلة بهيئة الاعلام والاتصالات باللجوء إلى الوسائل المادية وهو التنفيذ الجبري من خلال اصدار قرار غلق القناة^٥.

كذلك من الوسائل المادية التي تستخدمها الإدارة في محاربة المحتوى الهابط هو ما أقرته وزارة الداخلية بتاريخ ٢٠٢٣/١/١٦ من خلال تشكيل لجنة لمتابعة المحتويات في مواقع التواصل الاجتماعي، حيث تعمل على رصد المحتويات البذيئة الهابطة والتي تسيء بعضها للذوق العام ويخالف الآداب والاحلاق العامة والتقاليد في المجتمع العراقي، كما أننا نؤيد وندعم ما قامت به وزارة الداخلية بإنشاء منصة الكترونية (بلغ) خاصة

١. أمر هيئة الاعلام والاتصالات ذي العدد(٢٠١٩/ق/١١٤) بتاريخ ٢٠١٩/١١/٢١.

٢. قرار الدائرة القانونية هيئة الاعلام والاتصالات ذي العدد(٤٣٩٧)، بتاريخ ٢٠٢٣/٣/٢٦.

٣. كتاب محافظة البصرة/ مكتب المحافظ/ ذي العدد(٩٠٩) بتاريخ ٢٠٢٤/٢/٣ الموجه إلى قيادة شرطة البصرة لاتخاذ الاجراءات القانونية بحق الجهة المخالفة.

٤. قرار مجلس الامناء في هيئة الاعلام والاتصالات ذي العدد(٢٠١٩/ق/١١٤) بتاريخ ٢٠١٩/١١/٢١.

٥. الإنذار الصادر من هيئة العلم والاتصالات العراقية ضد قناة(س) الفضائية ذي العدد(٢٨٢٧/٥/ع/٧) بتاريخ ٢٠٢٠/٢/١٩.

بالإبلاغ عن المحتويات الاعلامية المنشورة في مواقع التواصل الاجتماعي والتي تتضمن إساءة للذوق العام وتحمل رسائل سلبية تخذش الحياء وتزعزع الاستقرار المجتمعي، حيث كان لها دور فعال في محاربة ومواجهة المحتوى الهابط، حيث أعلنت وزارة الداخلية بتاريخ ٢٠٢٣/٢/١٣ إن عدد البلاغات حول المحتوى الهابط بلغ ٩٦ الف تبليغ^١.

وعلى كل ما سبق ذكره عن كل الوسائل القانونية والمادية التي تستخدمها الإدارة لمواجهة المحتوى الهابط إلا أننا نلاحظ انه يمكن أن نعتمد على وسيلة أخرى بالإضافة الى هذه الوسائل وهي وسيلة أكثر تأثيراً وفاعلية على المحتوى الهابط وهي الوسيلة التعليمية والتثقيفية، حيث تسعى هذه الوسيلة لمواجهة المحتوى الهابط والحد من انتشاره؛ ذلك من خلال تثقيف وتعليم المجتمع بخطورة صناعة المحتوى الهابط على المجتمع وعلى النظام العام ومدى تأثيره على القيم والعادات والآداب والاخلاق العامة التي يتحلى بها المجتمع، كما تسعى هذه الوسيلة إلى تعليم المجتمع بعدم متابعة صناع هذا المحتوى وعدم التفاعل مع ما يتم نشره لا من خلال التعليق السلبي عليهم أو التعليق الايجابي حيث أن كل التعليقات تعد دعماً لهم.

كما أننا في الوقت نفسه ندعو رجال الدين إلى الإخذ بدورهم الكبير في توجيه المجتمع وتوعيه عن خطر هذا المحتوى، ولا ننسى دور مؤسسات الدولة كافة وعلى وجه الخصوص المدارس والجامعات في التحذير من هذا المحتوى المسيء وذلك من خلال أقامت الدورات والندوات والورش والمؤتمرات التي تعمل على تثقيف المجتمع وتقديم النصح والإرشاد له وبيان خطورة هذا المحتوى.

كما أننا ندعو وسائل الاعلام الى أخذ دورهم الكبير في توعية المجتمع من خطر المحتوى الهابط من خلال أعداد البرامج التوعوية والهادفة والعمل على نشر ثقافة المحتوى الهادف والمفيد ونبذ المحتوى المسيء، كما عليها أعداد المطبوعات والمنشورات التي تبين خطر أنتشار المحتوى الهابط على المجتمع، وأخيراً فإننا لا ننسى الدور الكبير والمهم للأسرة في محاربة المحتوى الهابط، حيث نؤكد على دور الاسرة في توجيه أبنائهم ومراقبتهم من خلال تقييدهم من مشاهدة الفيديوهات والصور التي تنشر على مواقع التواصل الاجتماعي والتي تحتوى على محتوى هابط، مع حذف وحضر المواقع التي تسيء للآداب والاخلاق العامة.

١. خبر نشر على موقع قناة أفاق الفضائية بتاريخ ٢٠٢٣/٢/١٣، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٨/٢١.

الخاتمة:-

بعد ان انهينا البحث في موضوع دور الادارة في مواجهة المحتوى الهابط توصلنا الى عدت نتائج و مقترحات نرجو ان تؤخذ بعين الاعتبار في حال صحتها ومن الله التوفيق.

النتائج:-

١. إن التشريع العراقي والمقارن قد خلى من تعريف لمصطلح المحتوى الهابط بشكل صريح وواضح، حيث إنه لم يكن معروفاً من قبل؛ مما فسح المجال امام الفقه والقضاء في تعريفه.

٢. يمكن أن نُعرف المحتوى الهابط بأنه كل عملٍ يدخل في صناعةٍ و نشر محتوىٍ ينطوي على اخلال بالآداب العامةٍ او اساءة للذوق العام.

٣. إن القضاء العراقي أدانته من يرتكب المحتوى الهابط وفق احكام المادة(٤٠٣) من قانون العقوبات، وعلى هذا فان صناعة ونشر المحتوى الهابط تعتبر جنحة يعاقب عليها بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة او بإحداهما وفق أحكام نص هذه المادة.

٤. إن المشرع العراقي في نص المادة(٤٠٣) قد ترك مجالاً لمحكمة الموضوع ان تختار العقوبة المناسبة في ضوء ما يتراءى لها من ظروف القضية و ما يحقق تفريدا عادلا للعقاب؛ وبالتالي فإنه ليس من صلاحية رئاسة المجلس ان تُقيد القضاة بالتشديد على صناع المحتوى الهابط خلافاً للعلة التي توخاها المشرع من التفريد.

٥. إن للإدارة مجموعة من الوسائل تتخذها من اجل الحفاظ على النظام العام واعادته الى ما كان عليه قبل اختلاله، فقد تتخذ الادارة وسائل قانونية و مادية في مواجهة صناع المحتوى الهابط من اجل الحفاظ على الآداب والاخلاق العامة.

٦. يمكن أن نعتمد على وسيلة أخرى بالإضافة الى هذه الوسائل القانونية والمادية وهي وسيلة أكثر تأثيراً وفاعلية على المحتوى الهابط وهي الوسيلة التعليمية والتثقيفية، حيث تسعى هذه الوسيلة لمواجهة المحتوى الهابط والحد من انتشاره.

المقترحات

١. ندعو المشرع العراقي إلى تشريع قانون خاص بالمحتوى الرقمي يحدد من خلاله ما يمكن أن يدخل في نطاق المحتوى الهابط وبين ما يدخل في نطاق المحتوى الهادف البناء، حتى لا تكون تلك الافعال تحت أراء وأهواء سلطة الإدارة والقضاء، وحتى لا يحتج البعض بأن محاسبة صناع المحتوى هو تعدي على الحقوق والحريات التي كفلها الدستور.

٢. ندعو المشرع العراقي إلى تعديل نص المادة(٤٠٣) لتشمل صناعة المحتوى الهابط أو

المسيء للآداب والاخلاق العامة من خلال أضافة مصطلح (وصناعة المحتوى الهابط) تشديد العقوبة على صناع المحتوى الهابط؛ ذلك للحفاظ على العادات والتقاليد والقيم والاعراف المجتمعية.

٣. على الإدارة ممثلة بوزارة الداخلية الى تشكيل جهاز إداري معين يتكون من مجموعة من الباحثين و الفنيين وجمعيات حقوق الانسان تناط بهم مهمة تحديد معايير تُميز من خلالها الأفعال التي تعد من قبيل المحتوى الهابط من عدمها، كما تأخذ على عاتقها دراسة أسباب أنتشار هذا المحتوى المسيء مع ضرورة إيجاد الحلول المناسبة لهذه الظاهرة.

٤. على وزارات الاتصالات وهيئة الاعلام والاتصالات إلزام مزودي خدمة الانترنت بضرورة حجب أو تقييد المحتوى الهابط على مواقع التواصل الاجتماعي، مع ضرورة فرض جزاءات إدارية صارمة او جزاءات مالية كدفع غرامة مالية على المخالفين، و ضرورة حجب بعض التطبيقات التي قد تسبب بالإساءة الى المجتمع من خلال تقديم المحتوى الهابط ومنها برنامج التيك توك والذي حضرته العديد من الدول لما له من أضرار على المجتمع إذ ان أغلب المحتويات الهابط يتم نشرها من خلال هذا التطبيق.

٥. ندعو رجال الدين الى الإخذ بدورهم الكبير في توجيه المجتمع وتوعيه عن خطر هذا المحتوى.

٦. على مؤسسات الدولة كافة وعلى وجه الخصوص المدارس والجامعات أقامت الدورات والندوات والورش والمؤتمرات التي تعمل على تثقيف المجتمع وتقديم النصح والإرشاد له وبيان خطورة هذا المحتوى.

٧. ندعو وسائل الاعلام الى أخذ دورهم الكبير في توعية المجتمع من خطر المحتوى الهابط من خلال أعداد البرامج التوعوية والهادفة والعمل على نشر ثقافة المحتوى الهادف والمفيد ونبذ المحتوى المسيء، كما عليها أعداد المطبوعات والمنشورات التي تبين خطر أنتشار المحتوى الهابط على المجتمع.

٨. على الاسرة توجيه أبنائهم ومراقبتهم من خلال تقييدهم من مشاهدة الفيديوهات والصور التي تنشر على مواقع التواصل الاجتماعي والتي تحتوي على محتوى هابط، مع حذف وحظر المواقع التي تسيء للآداب والاخلاق العامة.

المصادر:

أولاً- الكتب والمؤلفات:-

١. ابن منصور ، لسان العرب، ج٣، ط٣، طبعة جديدة مصححة اعتنى بتصحيحها، أمين محمد عبد الوهاب ومحمد الصادق العبيدي، دار أحياء التراث العربي، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت، ١٩٩٩.
٢. أسماعيل بن حماد الجوهرى، تاج اللغة وصحاح العربية، ج٣، ط١، بيروت، ١٩٨٤.
٣. ابن منصور ، لسان العرب، ج١٥.
٤. د. علي محمد بدير ، واخرون، مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة، ٢٠١١.
٥. د. سليمان محمد الطماوي ،الوجيز في القانون الاداري ،دار الفكر العربي، القاهرة ، ١٩٧٨.
٦. محمد بن جرير بن يزيد الطبري، تفسير الطبري جامع البيان عن تأويل آب القرآن، تحقيق عبدالله بن عبد المحسن التركي، ط١، دار هجر للطباعة والنشر، ٢٠٠١.
٧. د. نجيب خلف الجبوري، القانون الاداري، دار المسلة ،بغداد، ط١، ٢٠٢٢.

ثانياً- البحوث:-

٨. د. طلال ناظم الزهيري، تعزيز ثقافة المواطنة الرقمية واثرها في اتجاهات صناع المحتوى الرقمي، بحث منشور في مجلة أوراق بحثية، الجزائر، المجلد ٣، العدد ١، ٢٠٢٣ .
٩. د. فاضل البدراني، محاربة المحتوى الهابط تقود لتشريع قانون النشر الإلكتروني، متاح على الموقع الإلكتروني (<https://m.annabaa.org/arabic/authorsarticles>).

ثالثاً- الدساتير والقوانين:-

١٠. الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥
١١. قانون العقوبات العراقي رقم(١١١) لسنة ١٩٦٩ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(١٧٧٨) الصادر بتاريخ ١٥/٩/١٩٦٩.
١٢. قانون وزارة الداخلية رقم(٢) لسنة ٢٠١٦ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٤١٤) والصادرة بتاريخ ٢٩/٨/٢٠١٦.

رابعاً- قرارات المحاكم و الإعدامات:-

١. الاعمام الصادر عن مجلس القضاء الاعلى بالعدد(٢٠٤/مكتب/٢٠٢٣)، بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٨ المنشور على الموقع الرسمي لمجلس القضاء الاعلى(https://www.sjc.iq/)view.(/٧٠٧١٩.)
٢. قرار المحكمة الاتحادية بالدعوى المرقمة(٣٢٥/ اتحادية /٢٠٢٣)، بتاريخ ٢٠٢٣/٣/١٣.
٣. الامر الصادر من وزير الداخلية العراقي ذي العدد (٢٩٧)بتاريخ ٢٠٢٣/١/٢٧
٤. كتاب هيئة الاعلام والاتصالات العراقية ذي العدد(٨٩/١/ع/٧) بتاريخ ٢٠٢١/٧/٢٨
٥. كتاب نقابة المحامين العراقيين ذي العدد(١٠/م) بتاريخ ٢٠٢٣/٢/١١
٦. قرار دائرة التنظيم الاعلامي في هيئة الاعلام والاتصالات ذي العدد(٧/ع/١٥١٢٨/١)، بتاريخ ٢٠٢٤/٨/١٣
٧. قرار محكمة جنح الكرخ برقم الدعوى(٦٠٧/ح/٢٠٢٣) بتاريخ ٢٠٢٣/٢/١٢
٨. قرار محكمة جنح الكرخ برقم الدعوى(٢٦٧٦/ح/٢٠٢٣) بتاريخ ٢٠٢٣/٧/١٣
٩. أمر هيئة الاعلام والاتصالات ذي العدد(٢٠١٩/ق/١١٤) بتاريخ ٢٠١٩/١١/٢١
١٠. قرار الدائرة القانونية هيئة الاعلام والاتصالات ذي العدد(٤٣٩٧)، بتاريخ ٢٠٢٣/٣/٢٦
١١. كتاب محافظة البصرة/ مكتب المحافظ/ ذي العدد(٩٠٩) بتاريخ ٢٠٢٤/٢/٣ الموجه إلى قيادة شرطة البصرة لاتخاذ الاجراءات القانونية بحق الجهة المخالفة.
١٢. قرار مجلس الامناء في هيئة الاعلام والاتصالات ذي العدد (٢٠١٩/ق/١١٤) بتاريخ ٢٠١٩/١١/٢١
١٣. الانذار الصادر من هيئة الاعلام والاتصالات العراقية ضد قناة(س) الفضائية ذي العدد(٧/ع/٢٨٢٧/٥) بتاريخ ٢٠٢٠/٢/١٩
١٤. خبر نشر على موقع قناة أفاق الفضائية بتاريخ ٢٠٢٣/٢/١٣، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٨/٢١
١٥. كتاب مجلس القضاء الاعلى العراقي بالعدد(٢٠٤/مكتب/٢٠٢٣)، بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٨
١٦. قرار محكمة جنح الكرخ ذي العدد(٥٠٠/ج/٢٠٢٣) بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٧

References

First - Books and publications:-

17. Ibn Manzur, Lisan al-Arab, Vol. 3 ,3rd edition, new corrected edition edited by Amin Muhammad Abd al-Wahhab and Muhammad al-Sadiq al-Ubaidi, Dar Ihya al-Turath al-Arabi, Arab History Foundation, Beirut, 1999.
18. Ismail bin Hammad al-Jawhari, Taj al-Lugha wa Sahih al-Arabiyya, Vol. 1 ,3st edition, Beirut, 1984.
19. Ibn Manzur, Lisan al-Arab, Vol. 15.

20. Dr. Ali Muhammad Badir, and others, Principles and Provisions of Administrative Law, Al-Atik for Book Industry, Cairo, 2011.
21. Dr.SuleimanMuhammadal-Tamawi,Al-Wajeezfial-Qanunal-Idariyya,Dar al-Fikr al-Arabi, Cairo, 1978.
22. MuhammadbinJarirbinYazidal-Tabari,Tafsiral-TabariJami'al-Bayan'an Ta'wil Ab al-Qur'an, edited by Abdullah bin Abdul Mohsen al-Turki, 1st ed., Dar Hijr for Printing and Publishing, 2001.
23. Dr.NajibKhalafal-Jubouri,AdministrativeLaw,Daral-Masala,Baghdad, 1st ed., 2022.

Second - Research:-

24. Dr.TalalNazimal-Zuhairi,StrengtheningtheCultureofDigitalCitizenship and Its Impact on the Trends of Digital Content Creators, a research published in the Journal of Research Papers, Algeria, Volume 3, Issue ,1 2023.
25. Dr.Fadhelal-Badrani,CombatingLow-qualityContentLeadstoLegislating the Electronic Publishing Law, available on the website (<https://m.annabaa.org/arabic/authorsarticles>).

Third - Constitutions and laws: -

26. The Iraqi Constitution of 2005
27. The Iraqi Penal Code No. (111) of 1969 published in the Iraqi Gazette No. (1778) issued on 1969/15/9.
28. The Ministry of Interior Law No. (2) of 2016 published in the Iraqi Gazette No. (4414) issued on 2016/29/8.

Fourth - Court decisions and circulars: -

29. The circular issued by the Supreme Judicial Council No. (204/Office/2023), dated 2023/8/2. Published on the official website of the Supreme Judicial Council (<https://www.sjc.iq/view.70719/>).
30. The Federal Court's decision in case numbered (325/Federal/2023), dated 2023/13/3.
31. Order issued by the Iraqi Minister of Interior No. (297) dated 2023/27/1.
32. Letter of the Iraqi Communications and Media Commission No. (7/A/89/1) dated 2021/28/7.
33. Letter of the Iraqi Lawyers Syndicate No. (M/10) dated 2023/11/2.
34. Decision of the Media Regulation Department at the Communications and Media Commission No. (7/A/15128/1), dated 2024/13/8.
35. Decision of the Karkh Misdemeanor Court with Case No. (607/H/2023) dated 2023/12/2.
36. Decision of the Karkh Misdemeanor Court with Case No. (2676/H2023/2)

- dated 2023/13/7.
37. Order of the Communications and Media Commission No. (2019/Q/114) dated 2019/21/11.
38. Decision of the Legal Department of the Communications and Media Commission No. (4397), dated 2023/26/3.
39. Letter of Basra Governorate/Governor's Office/ No. (909) dated 2024/3/2 addressed to the Basra Police Command to take legal action against the violating party.
40. Decision of the Board of Trustees of the Communications and Media Commission No. (2019/Q 114) dated 2019/21/11.
41. Warning issued by the Iraqi Communications and Media Commission against (S) Satellite Channel No. (7/A/2827/5) dated 2020/19/2.
42. News published on the website of Afaq Satellite Channel on 2023/13/2, date of visit 2024/21/8.
43. Letter of the Iraqi Supreme Judicial Council No. (204/Office/2023), dated 2023/8/2.
44. Decision of the Karkh Misdemeanor Court No. (500/J2023/1) dated 2023/7/2.



The Federation Council between disruption and the necessity of activation

اسم الباحث: أ.م.د. لؤي كريم عبد

جهة الإنتساب: الجامعة العراقية/ كلية القانون والعلوم السياسية

Author's name: Luay Kareem abd

Affiliation: Aliraqia University /College of Law and Political Science

E-mail: Lwyk183@gmail.com

work type: research paper

discipline: [Private law](#), [Civil Law](#)

نوع العمل العلمي: [بحث](#)

مجال العمل: [القانون الخاص](#) - [قانون مدني](#)

<https://doi.org/10.61279/xvx7tf05>

Issue No. & date: Issue27 - Jan. 2025

Received: 1/9/2024

Acceptance date: 14/10/2024

Published Online: 25 Jan. 2025

رقم العدد وتاريخه: العدد السابع والعشرون - كانون الثاني - ٢٠٢٥

تاريخ الاستلام: ٢٠٢٤/٩/١

تاريخ القبول: ٢٠٢٤/١٠/١٤

تاريخ النشر: ٢٥ كانون الثاني ٢٠٢٥

© All rights are reserved to the Journal of the College of Law and Political Science at Aliraqia University

Intellectual property rights are reserved to the author

Copyright reserved to the publisher (College of Law and Political Science - Aliraqia University)

Attribution – NonCommercial - NoDerivs 4.0 International

For more information, please review the rights and license

© حقوق الطباعة محفوظة لدى مجلة كلية القانون والعلوم

السياسية في الجامعة العراقية

حقوق الملكية الفكرية محفوظة للمؤلف

حقوق النشر محفوظة للناشر (كلية القانون والعلوم

السياسية - الجامعة العراقية)

نسب المصنّف - غير تجاري - منع الاشتقاق ٤,٠ دولي

للمزيد من المعلومات يرجى مراجعة الحقوق والترخيص



CC BY-NC-ND 4.0 DEED



الاستلام ٩/١ القبول ١٠/١٤
النشر ٢٠٢٥/١/٢٥

مجلس الاتحاد بين التعطيل وضرورات التفعيل
The Federation Council between
disruption and the necessity of activation

أ.م.د. لؤي كريم عبد
الجامعة العراقية / كلية القانون والعلوم السياسية
Luay Kareem Abd
Aliraqia University /College of Law and Political Science
Lwyk183@gmail.com

المستخلص

نصت المادة (٤٨) من دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥ على أنه «تتكون السلطة التشريعية الإتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد»، وقد حدد الدستور آلية تشكيل مجلس النواب وتكفل ببيان صلاحياته وشروط العضوية فيه وكل ما يتعلق به إلا أنه لم يرقم بالأمر ذاته عند تعلق الأمر بمجلس الاتحاد بل أحال بخصوص تكوينه وشروط العضوية فيه وصلاحياته إلى قانون يسنه مجلس النواب وبأغلبية ثلثي أعضائه، ولم يقف الأمر عند هذا الحد بل أن المشرع الدستوري وفي موضع آخر من الدستور أجل العمل بهذا المجلس إلى ما بعد نهاية الدورة الإنتخابية الأولى لمجلس النواب وعلق المضي بإجراءات تشكيله على قرار يصدره مجلس النواب بعد أن تنتهي دورته الإنتخابية الأولى وبأغلبية ثلثي أعضائه كل هذا كان له الأثر المباشر بالإضافة إلى معوقات أخرى تناولتها هذه الدراسة والتي اجتمعت مع بعضها وأسهمت في عدم تشكيل مجلس الاتحاد رغم أهمية هذا المجلس والتي لا تقل أهمية عن مجلس النواب.

الكلمات المفتاحية: [مجلس، الاتحاد، القانون، المحكمة](#)

Abstract

Article (48) of the Iraqi Constitution issued in 2005 stipulates that "the federal legislative authority consists of the Council of Representatives and the Federation Council". The Constitution specified the mechanism for forming the Council of Representatives and guaranteed to state its powers, membership conditions, and everything related to it. However, it did not do the same when it came to the Federation Council. Rather, it referred its formation, membership conditions, and powers to a law enacted by the Council of Representatives with a two-thirds majority of its members. The matter did not stop at this point, but the constitutional legislator, in another place in the Constitution, postponed work on this council until after the end of the first electoral term of the Council of Representatives and suspended the continuation of the procedures for its formation on a decision issued by the Council of Representatives after the end of its first electoral term and with a two-thirds majority of its members. All of this had a direct impact, in addition to other obstacles addressed in this study, which combined with each other and contributed to the failure to form the Federation Council despite the importance of this council, which is no less important than the Council of Representatives.

Keywords : [Council ,Union ,Law ,Court](#)

المقدمة

أولاً: التعريف بموضوع البحث.

إن ما يميز الدول ذات النظام الفيدرالي خصائصها النوعية التي تتمتع بها من حيث الاختصاصات والصلاحيات التي تتمتع بها سلطاتها حيث تركيبة هذه السلطات مقارنة بالدول البسيطة، فتركيبية السلطة التشريعية في الدول الفيدرالية توصف بأنها ثنائية كونها تتكون من مجلسين، الأول يمثل الدول الفيدرالية ويتم اختيار اعضاءه على أساس نسبة السكان، أما المجلس الثاني فإنه يمثل الولايات أو الاقاليم المكونة للدول الفيدرالية ويكون التمثيل فيه بنسبة متساوية بينها ويتم تحديد صلاحيات كل مجلس منها في صلب الوثيقة الدستورية وبحسب توجه المشرع الدستوري من حيث جعل صلاحيات المجلس الأول أعلى نسبياً من صلاحيات المجلس الثاني أو أن يجعل بعض الصلاحيات تمارس بصورة مشتركة بين المجلسين.

ويعد العراق من الدول التي تبنت فكرة النظام الفيدرالي، إذ تتكون السلطة التشريعية فيه من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد إستناداً إلى نص المادة (٤٨) من الدستور، إلا أن المشرع الدستوري العراقي اختط لنفسه مساراً مختلفاً عن الدول الاخرى التي تبنت هذا النظام وذلك لانه حدد آلية تشكيل المجلس الاول (مجلس النواب) وشروط العضوية فيه وكافة صلاحياته بصورة واضحة في صلب الوثيقة الدستورية وترك تشكيل المجلس الثاني (مجلس الاتحاد) إلى قانون يسنه مجلس النواب يحدد من خلاله آلية تشكيله وشروط العضوية فيه وصلاحياته وكل ما يتعلق به إستناداً إلى نص المادة (٦٥) من الدستور والذي لم يتم تشريعه إلى غاية إعداد هذه الدراسة، إذ سنحاول من خلال هذه الدراسة توضيح المقصود بمجلس الاتحاد والوقوف على أهم المعوقات التي حالت دون تشكيله وبيان موقف المحكمة الاتحادية العليا منه.

ثانياً: أهمية البحث.

تبرز أهمية دراسة هذا الموضوع من خلال تسليط الضوء على تركيبة السلطة التشريعية في العراق وتحديد أسباب ومعوقات عدم تشكيل أحد جناحيها والمتمثل بمجلس الاتحاد وبيان المقصود بهذا المجلس وما إذا كان لهذا المجلس في حال تشكيله ممارسة الاختصاصات التي يمارسها مجلس النواب بالإضافة إلى تحديد أهم الخطوات التي وضعتها المحكمة الاتحادية العليا في سبيل تشكيل هذا المجلس وتحديد صلاحياته.

ثالثاً: مشكلة البحث.

تحدد إشكالية هذا البحث بفكرة مفادها أن المشرع الدستوري العراقي تجاهل تنظيم مجلس الاتحاد وتشكيله وتحديد اختصاصاته في صلب الوثيقة الدستورية وترك أمر تشكيله مرهوناً بقانون يضعه المجلس الأول والمتمثل بمجلس النواب رغم أهمية المجلس الثاني بإعتباره أحد جناحي السلطة التشريعية، وتتفرع عن هذه الإشكالية التساؤلات التالية:

١. هل انتهى وجود مجلس الاتحاد بإنهاء المدة التي رسمها المشرع الدستوري لتشكيله والمنصوص عليها في المادة (١٣٧) من الدستور.
٢. هل يتم تشريع قانون مجلس الاتحاد بذات الآلية التي يتم من خلالها تشريع القوانين الاتحادية والمنصوص عليها في المادة (٦١) من الدستور.
٣. ماهي صلاحيات مجلس الاتحاد وهل له أن يقاسم مجلس النواب فيما يتعلق بالصلاحيات التشريعية بإعتباره جزءاً لا يتجزأ من السلطة التشريعية.
٤. هل يعتبر مجلس النواب قد أخل بواجباته الدستورية لعدم تشريعه قانون مجلس الاتحاد وإذا كان كذلك فما هو جزاءه.
٥. ما هو موقف المحكمة الاتحادية العليا من عدم تشكيل مجلس الاتحاد رغم أهمية هذا المجلس والتي لا تقل أهمية عن مجلس النواب.

رابعاً: فرضية البحث.

تفترض هذه الدراسة أن هنالك معوقات حالت دون تشكيل مجلس الإتحاد وهذه المعوقات البعض منها كان بسبب النصوص الدستورية وما تضمنته من آلية وشروط لتشكيل هذا المجلس، والبعض الآخر سياسية أسهمت بصورة مجتمعة وكانت سبباً هي الأخرى وراء عدم تشكيل مجلس الاتحاد.

خامساً: منهجية البحث.

اعتمدت هذه الدراسة على المنهج التحليلي، وذلك من خلال تحليل نصوص دستور ٢٠٠٥ ذات الصلة بمجلس الاتحاد بالإضافة إلى تحليل قرارات المحكمة الاتحادية العليا وبيان الرأي بشأنها.

سادساً: هيكلية البحث.

إن دراسة موضوع (مجلس الاتحاد بين التعطيل وضرورات التفعيل) تطلبت منا أن نقسم هذا البحث إلى مبحثين، سنتناول في المبحث الأول منه ماهية مجلس الاتحاد واختصاصاته وسيتضمن مطلبين، المطلب الأول سنتناول فيه مفهوم مجلس الاتحاد، أما في المطلب الثاني فإننا سنتناول فيه اختصاصات مجلس الاتحاد ومدة ولايته.

أما في المبحث الثاني من هذه الدراسة فإننا سنتناول فيه معوقات تشكيل مجلس الاتحاد وموقف المحكمة الاتحادية العليا منه والذي سنقسمه إلى مطلبين، سنخصص المطلب الأول منه لموضوع أسباب عدم تشكيل مجلس الاتحاد، أما في المطلب الثاني فسوف نتناول فيه موقف المحكمة الاتحادية العليا من مجلس الاتحاد.

المبحث الأول ماهية مجلس الاتحاد واختصاصاته

يعد العراق من بين الدول التي أخذت بنظام ثنائية السلطة التشريعية، إذ نصت المادة (٤٨) من دستور العراق الصادر سنة ٢٠٠٥ النافذ على أنه «تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد»، كما نصت المادة (٦٥) من الدستور على أنه «يتم إنشاء مجلس تشريعي يُدعى بـ(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب».

ولمعرفة ماهية مجلس الاتحاد فإننا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول منه مفهوم مجلس الاتحاد، أما في المطلب الثاني فإننا سنخصصه لدراسة اختصاصات مجلس الاتحاد ومدة ولايته.

المطلب الأول: مفهوم مجلس الاتحاد

من أجل توضيح المقصود بمجلس الاتحاد فإننا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نوضح المقصود بمجلس الاتحاد في الفرع الأول منه ثم نبين آلية تكوين وإنشاء هذا المجلس وذلك في الفرع الثاني من هذا المطلب وبالتفصيل التالي:

الفرع الأول: تعريف مجلس الاتحاد

تشكل الدول الاتحادية من مجموعة أقاليم أو ولايات تكون لها رغبة جماعية تختلف عن رغبة الدول الاتحادية، وقد لا تكون لهذه الأقاليم أو الولايات رغبة الانصهار النهائي والإندماج الكلي في الدولة الاتحادية الجديدة بل تبقى لها رغبة الاحتفاظ لنفسها ببعض الحقوق والامتيازات، الأمر الذي دعى إلى ضرورة أن يكون لهذه الأقاليم مجلساً يعبر عن رغباتها ويدافع عن حقوقها ومصالحها تجاه الحكومة الاتحادية، الأمر الذي دفع مثل هذه الدول إلى الأخذ بنظام ثنائية السلطة التشريعية لتكون الأخيرة متكونة من مجلسين، الأول يمثل الشعب ويتم اختيار أعضائه بحسب نسبة سكان كل محافظة، أما المجلس الثاني فإنه سيمثل الأقاليم وسيتم اختيار أعضائه بشكل متساو بين الأقاليم أو الولايات بصرف النظر عن نسبة سكان كل إقليم أو ولاية^١.

ويلاحظ أن الدول تباينت فيما بينها في إطلاق تسميتها على المجلس الثاني، إذ يطلق عليه البعض أسم المجلس الفيدرالي أو مجلس اللوردات أو مجلس الشيوخ^٢.

١. للمزيد ينظر: زهير أحمد قدوره، المجلس التشريعي الثاني وتناقض دوره في النظم السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، المجلد الثامن، العدد الأول، ٢٠٠٦، ص ١١٢.
٢. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ط ٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢٥٨.

وقد يطلق عليه أيضاً اسم مجلس الأعيان وهو ما أخذ به المشرع الدستوري العراقي في دستور عام ١٩٢٥ إذ نصت المادة (٢٨) من القانون الاساسي الصادر عام ١٩٢٥ على أنه: «السلطة التشريعية منوطة بمجلس الامة مع الملك، ومجلس الأمة يتألف من مجلسي الأعيان والنواب»^١

وقد أطلق عليه المشرع الدستوري العراقي اسم مجلس الاتحاد وذلك في المادة (٤٨) من دستور العراق الصادر سنة ٢٠٠٥ النافذ.

ومهما تباينت هذه التسميات أو اختلفت فإن المقصود بها ينصرف إلى التعبير عن المجلس الثاني من مجالس السلطة التشريعية في الدول التي تأخذ دساتيرها بنظام ثنائية السلطة التشريعية.

وهناك تعريفات قيلت في بيان المقصود بالمجلس الثاني نذكر من بينها تعريف بأنه (هو المجلس الذي يحد من سلطة مجلس النواب ويتفادى تسلطه أو تجاوزه لسلطاته وهو ضمانه مهمة للأقليات داخل المجلس)^٢.

وقيل أيضاً في تعريفه أنه (المجلس الذي يعمل على تخفيف حدة الصراع بين السلطين التشريعية والتنفيذية بإعتباره الحكم أو الوسيط بينهما)^٣.

ويعرفه آخرون بأنه (الحارس الحقيقي للدستور الذي يحافظ على تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بشكل متوازن وبالشكل الذي يسهم في نجاح النظام البرلماني من خلال منع مجلس النواب من تجاوز حدود سلطاته)^٤.

وهناك من يعرفه بأنه (مجلس نيابي يشكل جزءاً من البرلمان ويشارك في مداواته أو هو الهيئة التي تدخل التحسين في التشريعات قبل إصدارها من الناحيتين الشكلية والموضوعية)^٥.

ومن كل ما تقدم يمكن لنا أن نعرف مجلس الاتحاد بأنه (هو الممثل الحقيقي للاقاليم في السلطة التشريعية الاتحادية والذي يعمل على الحد من صلاحيات مجلس النواب ويسهم في ضمان حقوق الاقليات وحياتهم).

١. للمزيد ينظر: نص المادة (٢٨) من القانون الأساسي العراقي الصادر سنة ١٩٢٥ الملغى.

٢. إبراهيم شيحا، مبادئ الانظمة السياسية (الدول والحكومات)، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٢، ص٣٥٣.

٣. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان-الأردن، ١٩٩٩، ص٣٦١.

4. G. Vedel, Manuel elementaire deDroit constitutionnel, Paris, sircy, 1949,P.175.

٥. سليمان كريم محمود، شالاو صباح عبد الرحمن، ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومقومات تكوينها،

بحث منشور في مجلة كلية العلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، ٢٠١٥، ص١٨٣.

الفرع الثاني: آلية إنشاء مجلس الاتحاد

تعتمد غالبية الدول التي تأخذ بنظام المجلسين إلى وضع آلية محددة لاختيار الاعضاء الذين سيمثلون المجلس الثاني وتحديد شروط العضوية فيه، ويلاحظ أن مثل هذه الآلية وتلك الشروط قد تختلف عن آلية اختيار المجلس الأول بالإضافة إلى اختلافها بالنسبة لشروط الترشيح في كلا المجلسين، ويرى البعض أن مثل هذا الاختلاف ضروري لوجود المجلسين وإلا فإن الحكمة من وجود هذه الفكرة ستنتفي ويتم اللجوء إلى فكرة المجلس الواحد إلا أن ذلك لا يمنع من وجود نقاط مشتركة بين المجلسين بالنسبة لشروط العضوية فيهما^١.

ونحن بدورنا لا يمكننا التسليم بهذا الرأي، إذ أن الرأي أعلاه إن صح في بعض الدول فإنه قد لا يصح في دول أخرى والتي قد تجعل من شروط العضوية في المجلس الأول هي ذاتها في المجلس الثاني، وخير دليل على ذلك نجد في نص المادة (٣٠) من القانون الاساسي العراقي الصادر سنة ١٩٢٥ الملغى والتي نصت على أنه «لا يكون عضواً في مجلس الأعيان أو مجلس النواب ١- من لم يكن عراقياً، ٢- من كان مدعياً بجنسية أو حماية أجنبية...»^٢.

فمن خلال هذا النص يتضح لنا أن المشرع الدستوري العراقي ساوى بين المجلسين من حيث شروط العضوية فيهما، وفي مقابل ذلك فإن هذه الشروط قد تختلف بالنسبة للعضوية في أحد المجلسين بحسب رؤية المشرع الدستوري وما يراه مناسباً لعضوية كل مجلس.

فالمشرع الدستوري الاردني أخذ بنظام المجلسين، إذ يتكون مجلس الأمة من مجلس الاعيان ومجلس النواب، واشترط في المرشح لعضوية مجلس الاعيان شروطاً تختلف عن شروط الترشح لعضوية مجلس النواب ومن بين هذه الشروط ما ذكرته المادة (٦٤) من دستور الأردن الصادر سنة ١٩٥٢، إذ يشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس الأعيان أن يكون من بين الطبقات الآتية (رؤساء الوزراء والوزراء الحاليون والسابقون ومن شغل سابقاً منصب سفير أو وزير مفوض ورؤساء مجلس النواب وقضاة محكمة التمييز السابقون) وغيرهم من الطبقات الذين ذكرتهم المادة (٦٤) من دستور الاردن إضافة إلى شروط أخرى تختلف عن تلك الشروط التي وضعها المشرع الدستوري الاردني للعضوية في مجلس النواب^٣.

١. للمزيد ينظر: د.حميد حنون ومحمود وهاب حسن البرزنجي، التنظيم الدستوري لمجلس الاتحاد الفدرالي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص الثالث، الجزء الاول، ٢٠١٧، ص٦٦.
٢. للمزيد ينظر: نص المادة (٣٠) من القانون الأساسي العراقي الصادر سنة ١٩٢٥ الملغى.
٣. للمزيد ينظر: نص المادة (٦٤) من دستور الاردن الصادر سنة ١٩٥٢.

ونفس الشيء فعله المشرع الدستوري البحريني حين جعل من شروط العضوية في مجلس الشورى تختلف عن شروط العضوية في مجلس النواب، إذ اشترط في المرشح لعضوية مجلس الشورى أن لا يقل عمره عن خمسة وثلاثين سنة وممن توافرت فيهم الخبرة وأدو خدمات للوطن، في حين جعل شرط العمر بالنسبة للترشح لعضوية مجلس النواب متمثلاً بإتمام المرشح لسن الثلاثين سنة ميلادية^١.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية والتي أخذت بدورها بنظام المجلسين والمتمثلين بمجلس النواب ومجلس الشيوخ، فأنها جعلت من شروط العضوية لمجلس الشيوخ تختلف عن تلك الشروط التي يجب توافرها بالنسبة للعضوية في مجلس النواب ومن أبرزها شرط العمر إذ اشترط المشرع الدستوري الأمريكي في المرشح لعضوية مجلس الشيوخ أن يكون قد بلغ سن الثلاثين عاماً عند الترشيح بينما جعل من سن الخامسة والعشرين هو الشرط المطلوب توافره بالنسبة للمرشح لعضوية مجلس النواب^٢.

من كل ما تقدم يتضح لنا أن شروط العضوية في المجلسين قد تختلف أو قد تتشابه وبحسب ما يراه المشرع الدستوري.

أما بالنسبة لآلية اختيار أعضاء مجلس الاتحاد وشروط العضوية فيه فالملاحظ أن المشرع الدستوري العراقي لم يتطرق إلى هذه الشروط في صلب الوثيقة الدستورية وكل ما أورده عن هذا المجلس كان في نص المادة (٤٨) والتي نصت على أنه «تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد»، والمادة (٦٥) من الدستور والتي نصت على أنه «يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى 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 ثلثي اعضاء مجلس النواب».

وجاء ذكره أيضاً في المادة (١٣٧) من الدستور والتي نصت على أنه «يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور».

فالملاحظ على النصوص أعلاه أنها لم تتطرق إلى آلية تكوين مجلس الاتحاد ولا عن شروط العضوية فيه لا بل أن المادة (١٣٧) من الدستور أجلت العمل بنصوص المواد (٤٨ و ٦٥) من الدستور وعلقت ذلك وجعلته مرهوناً بصدور قرار من مجلس النواب وبأغلبية ثلثي عدد أعضائه بعد دورته الانتخابية الأولى والتي يتم حسابها من لحظة نفاذ دستور ٢٠٠٥.

١. للمزيد ينظر: المواد (٥٣-٥٧) من دستور البحرين المعدل بالدستور الصادر سنة ٢٠١٨.
٢. للمزيد ينظر: نص المادة (١) البند (٣) من الفقرة (٣) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر سنة ١٧٨٧ المعدل.

السؤال الذي نود طرحه في هذا المجال هو هل أن النصوص الخاصة بتشكيل مجلس الاتحاد قد جرى تعطيلها وأن موعد تشكيله دستورياً قد مضى بمضي المدة المحددة بالنص الدستوري أي بمعنى هل أن المدة التي ذكرها المشرع الدستوري لتشكيل هذا المجلس هي مدة حتمية وأنه بمضيها لا يمكن معه الحديث عن إمكانية تشكيل المجلس؟ من خلال مراجعتنا لقرارات المحكمة الاتحادية العليا لم نجد قراراً يتعلق بالمادة المذكورة وما إذا كان العمل بمجلس الاتحاد قائماً أم أنه انتهى بإنهاء المدة المذكورة في المادة (١٣٧) من الدستور.

وفي مقابل ذلك وجدنا قرارات أخرى للمحكمة الاتحادية العليا تتعلق بمدد أخرى ذكرها المشرع الدستوري في مواضع مختلفة من الدستور، فمثلاً جاء في المادة (١٤٢/أولاً) من الدستور أنه «أولاً: يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضاءه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر...»^١.

وعلى أساس ذلك حصل خلاف حول ما إذا كان العمل بهذا النص مازال قائماً أم أنه انتهى بإنهاء المدة المنصوص عليها في المادة أعلاه والمتمثلة بمدة الاربعة أشهر تبدأ مع بداية عمل مجلس النواب بعد نفاذ دستور ٢٠٠٥، ومن أجل ذلك تم تقديم طلباً تفسيرياً إلى المحكمة الاتحادية العليا بموجب قرارها المرقم (٥٤/اتحادية/٢٠١٧) والصادر في ٢٠١٧/٥/٢١ إذ جاء في حيثيات قرارها المذكور أنه: «...وجد أن المادة (١٤٢) من الدستور شرعت لظروف تستدعي تأمين مصلحة مكونات الشعب الرئيسية في المجتمع العراقي وذلك من خلال تعديل نصوص الدستور ومن الخطوات والإجراءات المرسومة فيها والتي تختلف في مفاصلها عن الاجراءات الواردة في المادة (١٢٦) من الدستور... لذا فإن هذا الاستثناء الذي أوردته المادة (١٤٢) يشكل شرطاً ما لم يتحقق فلا يمكن تطبيق المادة (١٢٦) من الدستور...»^٢.

فمن خلال قرار المحكمة أعلاه نجد أن المحكمة الاتحادية العليا جعلت من تطبيق المادة (١٤٢) من الدستور شرطاً لتطبيق ما جاء في المادة (١٢٦) من الدستور أي أن تطبيق النص المذكور لا يقترن بالمدة المذكورة فيه بل أن هذه المدة تتجدد مع كل دورة انتخابية وبحسب ما نرى ذلك.

وفي قرار آخر للمحكمة الاتحادية العليا والخاص بنص المادة (١٤٠) من الدستور وما إذا كانت سارية المفعول من عدمه، إذ تم تقديم طلباً تفسيرياً إلى المحكمة الاتحادية

١. ينظر: نص المادة (١٤٢/أولاً) من دستور العراق الصادر سنة ٢٠٠٥ النافذ.

٢. للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٤/اتحادية/٢٠١٧)، والصادر في ٢٠١٧/٥/٢١، والمنشور على موقع الحكومة

الاتحادية العليا وعلى الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>

العليا من قبل مجلس النواب حول ما إذا كان نص المادة (١٤٠) من الدستور لا يزال سارياً أم أنه إنتهى بإنتهاء المدة المذكورة فيه، فأجابت المحكمة الاتحادية العليا على ذلك بموجب قرارها المرقم (٧١/اتحادية/٢٠١٩) والصادر في ٢٨/٧/٢٠١٩ إذ جاء في حيثيات قرارها المذكور أنه «...يبقى الهدف من وضع وتشريع المادة (١٤٠) من الدستور مطلوباً وواجب التنفيذ من الكافة، أما الموعد المحدد فيها فإنه قد وضع لأمر تنظيمية وحث المعنيين على تنفيذها ولا تمس جوهرها وتحقيق هدفها...»^١.

فمن خلال هذا القرار يتضح لنا أن المحكمة الاتحادية العليا جعلت من المدة المنصوص عليها في المادة (١٤٠) من الدستور مدة تنظيمية الغاية منها تتحدد فقط من أجل حث القائمين على تطبيقها لغرض الاسراع في تنفيذها وأن انتهائها لا يعني إنتهاء العمل بالنص المذكور ما لم يتم تنفيذ ما جاء به وبحسب ما ذهبت إلى ذلك المحكمة الاتحادية العليا.

ويمكن لنا الاستعانة بالقرارات المذكورة والقول أن المدة التي ذكرها المشرع الدستوري في المادة (١٣٧) من الدستور والمتمثلة بضرورة قيام مجلس النواب بإصدار قرار يتعلق بمجلس الاتحاد بعد دورته الانتخابية الاولى تبدأ بعد نفاذ هذا الدستور فإن هذه المدة هي مدة تنظيمية الغاية منها تتحدد بحث اعضاء مجلس النواب إلى ضرورة الإسراع في تشكيل هذا المجلس وضرورة إتخاذ خطوته الاولى والمتمثلة بصدور قرار من مجلس النواب حول تشكيل هذا المجلس وبأغلبية ثلثي عدد اعضاءه.

من كل ما تقدم يتضح لنا أن المشرع الدستوري العراقي رسم آلية لتشكيل مجلس الاتحاد وترك شروط العضوية فيه واختصاصاته إلى قانون يصدره مجلس النواب وبأغلبية ثلثي اعضاء المجلس وهذه الآلية يمكن لنا تحديدها بالنقاط التالية:

١. صدور قرار من مجلس النواب بتشكيل مجلس الاتحاد بعد نفاذ هذا الدستور.
٢. أن يكون القرار صادراً بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.
٣. أن يكون القرار صادراً بعد الدورة الانتخابية الاولى للمجلس والتي يتم عقدها بعد نفاذ دستور ٢٠٠٥ وبما أن هذه المدة قد انتهت فنرى أن الشرط المذكور يكون بضرورة أن يكون القرار صادراً بعد الجلسة الاولى لمجلس النواب في كل دورة انتخابية له.
٤. قيام مجلس النواب بتشريع قانون وبأغلبية ثلثي أعضاءه يحدد فيه آلية تكوين المجلس والشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس الاتحاد إضافة إلى تحديد اختصاصات المجلس وكل ما له علاقة بأعمال مجلس الاتحاد.

١. للمزيد ينظر: المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧١/اتحادية/٢٠١٩) والصادر في ٢٨/٧/٢٠١٩، والمنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا على الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>

المطلب الثاني: اختصاصات مجلس الاتحاد ومدة ولايته

تتكون السلطة التشريعية الاتحادية في العراق من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد وهذا ما نصت عليه المادة (٤٨) من دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥، ويلاحظ أن المشرع الدستوري العراقي كان قد حدد اعضاء مجلس النواب وشروط العضوية فيه واختصاصاته ومدة ولايته في صلب الوثيقة الدستورية، أما ما يتعلق بمجلس الاتحاد فإنه لم يحم بتحديد ذلك في صلب الدستور بل أحال ذلك إلى قانون يضعه مجلس النواب بأغلبية ثلثي عدد اعضاءه يوضح من خلاله تكوين المجلس والشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس الاتحاد بالإضافة إلى تحديد اختصاصاته وكل ما يتعلق فيه^١.

ولمعرفة اختصاصات مجلس الاتحاد ومدة ولايته فإننا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول منه اختصاصات مجلس الاتحاد، أما في الفرع الثاني فإننا سنخصصه لدراسة مدة ولاية مجلس الاتحاد وكما يأتي:

الفرع الأول: اختصاصات مجلس الاتحاد

تتجه غالبية الدول التي تأخذ بنظام المجلسين إلى تحديد اختصاصات المجلسين بصورة واضحة في صلب الوثيقة الدستورية بحيث تكون هذه الاختصاصات متساوية أو أنها قد تكون بصورة أعلى بالنسبة للمجلس الأول وعلى حساب المجلس الثاني.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية فإن المشرع الدستوري منح لمجلس الشيوخ اختصاصات مهمة تكاد توازي الاختصاصات الممنوحة لمجلس النواب أهمها اختصاصه في تعيين السفراء والقناصل بالإضافة إلى اختصاصاته المتعلقة بسياسة الولايات المتحدة الأمريكية الخارجية^٢ القوانين التي تتطلب مواته لغرض المضي في تشريعها بطريقة يستطيع من خلالها توقيف تشريعها^٣.

وفي العراق فإن المشرع الدستوري العراق منح لمجلس الاعيان اختصاصات فعلية في مجال التشريع يمارسها إلى جانب مجلس النواب، إذ أن مشاريع القوانين لا يتم إصدارها إلا بعد موافقة المجلسين عليها (النواب والاعيان) ومصادقة الملك عليها وبحسب ما نصت عليه المواد (٦٢-٦٣) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغى^٤.

إلا أن المشرع الدستوري العراقي كان قد اختط لنفسه مساراً مختلفاً لما ذكرناه إذ أنه إتجه إلى تحديد اختصاصات مجلس النواب بصورة واضحة وصريحة في صلب الوثيقة

١. للمزيد ينظر: نص المادة (٦٥) من دستور العراق الصادر سنة ٢٠٠٥ الناخذ.

٢. موريس دوفرجه، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري والانظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية، بيروت، ١٩٩٢، ص ٢٩٩-٣٠٠.

٣. ينظر: سليمان كريم محمود، شالو صباح عبد الرحمن، مصدر سابق، ص ٢٠٠.

٤. للمزيد ينظر: المواد (٦٢-٦٣) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغى.

الدستورية في حين لم يحدد اختصاصات مجلس الاتحاد وأحال بخصوص تحديدها إلى قانون يضعه مجلس النواب وبأغلبية ثلثي أعضائه.

وإتجاه المشرع الأخير لم ينل استحسان المحكمة الاتحادية العليا في العراق والتي اشارت بوضوح إلى ضرورة تحديد اختصاصات المجلسين في صلب الوثيقة الدستورية وكان ذلك في قرارها المرقم (٧٢/اتحادية/٢٠١٢) والصادر في ٢٠١٢/١٠/١ إذ جاء في حيثيات قرارها المذكور أنه: «...ولأهمية هذا المجلس الذي يشكل الجناح الآخر للسلطة التشريعية بعدما شكل مجلس النواب جناحه الآخر حيث وردت أحكامه في صلب الدستور وهذا ما كان يقتضي بالنسبة لمجلس الاتحاد...»^١.

يتضح من قرار المحكمة المذكور أن تحديد اختصاصات مجلس النواب في صلب وثيقة الدستور دون تحديد اختصاصات مجلس الاتحاد يعد توجهاً غير محموداً من قبل المشرع الدستوري العراقي وأنه كان يتوجب عليه تحديد اختصاصات كلا المجلسين في الوثيقة الدستورية كون أن أهمية مجلس الاتحاد لا تقل عن أهمية مجلس النواب.

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن مجلس النواب ومن خلال مكتب نائب الرئيس قدم طلباً تفسيريّاً إلى المحكمة الاتحادية العليا بموجب كتابه المرقم (١٩٨) في ٢٠١٥/٨/١٧ يستوضح من خلاله حول اختصاصات مجلس الاتحاد وما إذا كانت الاختصاصات المنصوص عليها في المواد (٦٠، ٦١) من الدستور والخاصة بمجلس النواب وما إذا كانت هذه الاختصاصات حصرية لمجلس النواب أم أن لمجلس الاتحاد إمكانية ممارستها؟

أجابت المحكمة الاتحادية العليا عن هذا الاستفسار بموجب قرارها المرقم (٥/اتحادية/اعلام/٢٠١٦) والصادر في ٢٠١٦/٢/١٤، إذ جاء في حيثيات قرارها أنه: «...وتجد المحكمة الاتحادية العليا بالنسبة للطلب الأول وهو (هل أن تقديم المقترحات بالنسبة للقوانين المراد تشريعها هو اختصاص حصري لمجلس النواب أو إحدى لجانه أم أنه باستطاعة مجلس الاتحاد أن يقوم بذلك من خلال اعضاءه أو إحدى لجانه) وترى المحكمة الاتحادية العليا أن ما ورد بالمادة (٦٠) من الدستور جاء حصراً لمجلس النواب في الوقت الحاضر وأن قانون مجلس الاتحاد في حال صدوره هو الذي يتضمن اختصاصات المجلس أما فيما يتعلق بالطلب الثاني حول ما ورد في المادة (٦١) من الدستور والتي تخص اختصاصات مجلس النواب فتجد المحكمة الاتحادية العليا أن هذه الاختصاصات جاءت حصراً لمجلس النواب وكما وردت في الدستور أما مجلس الاتحاد فإن اختصاصاته منوطة بقانونه في حال

١. للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧٢/اتحادية/٢٠١٢) والصادر في ٢٠١٢/١٠/١ والمنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا وعلى الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>

صدوره وهو الذي يحددها...»^١.

وتعقيباً على قرار المحكمة المذكور فإننا نرى أن المحكمة الاتحادية العليا في إجابتها عن السؤال الأول فإنها تركت الباب مفتوحاً لامكانية منح مجلس الاتحاد الاختصاص المنصوص عليه في المادة (٦٠) من الدستور وجعلت ذلك مرهوناً بقانون المجلس حال صدوره فإن نص على ذلك فللمجلس ممارسة هذا الاختصاص وبخلافه لا يمكن لمجلس الاتحاد ممارسة هذا الاختصاص ويبقى الاختصاص المنصوص عليه في المادة المذكورة من الاختصاصات الحصرية لمجلس النواب.

أما بالنسبة للسؤال الثاني المطروح على المحكمة فنرى أن إجابة المحكمة الاتحادية العليا كانت حاسمة بجعل الاختصاص المنصوص عليه في المادة (٦١) من الدستور اختصاصاً حصرياً لمجلس النواب كونها عندما تحدثت عن الاختصاص المنصوص عليه في المادة (٦٠) ذكرت عبارة (في الوقت الحاضر) إلا أنها لم تكرر هذه العبارة بالنسبة للاختصاص المنصوص عليه في المادة (٦١) من الدستور الأمر الذي دفعنا إلى القول أن المحكمة الاتحادية العليا جعلت من الاختصاص الأخير اختصاصاً حصرياً لمجلس النواب ولا يمكن لمجلس الاتحاد مزاولته حتى بعد تشريع قانونه.

والسبب الآخر الذي دفعنا إلى تفسير قرار المحكمة الاتحادية العليا الأخير بهذه الطريقة هو لأهمية الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (٦١) من الدستور وضرورة أن تكون هذه الاختصاصات لمجلس النواب حصراً، فمثلاً نصت المادة (٦١/أولاً) من الدستور على أنه: «يختص مجلس النواب بما يأتي: أولاً: تشريع القوانين الاتحادية...»، فلو افترضنا أن قانون مجلس الاتحاد بعد صدوره منح للمجلس الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (٦١) من الدستور ومن بينها اختصاصه بتشريع القوانين الاتحادية فإن ذلك سيجعلنا أمام جهتين لتشريع القوانين الاتحادية وقد يؤدي مثل هذا الأمر إلى مناقشة مشاريع القوانين مرتين مرة من قبل مجلس النواب وأخرى من قبل مجلس الاتحاد وما يتبعه ذلك من تأخير وتباطؤ في تشريع القوانين الاتحادية ولا يقتصر الأمر على ذلك فقد يحصل أن يختلف المجلسين حول مشروع القانون الواحد مما يؤدي إلى صعوبة إقراره، ومثل هذا الأمر تنبه إليه المشرع الفرنسي وأشار إلى أنه في حالة الخلاف بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ وعدم اتفاقهم على نص واحد فإن لرئيس الوزراء استعمال سلطته التقديرية وتشكيل لجنة مختلطة من المجلسين وبصورة متساوية تكون مهمتها اقتراح النصوص المتعلقة بمسألة الخلاف بين المجلسين ولا يحق عندها لأي مجلس الاعتراض على النصوص

١. للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥/اتحادية/اعلام/٢٠١٦) والصادر في ٢٠١٦/٢/١٤ والمنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا وعلى الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>

التي تضعها اللجنة المختلطة^١.

وذاث الشيء ينطبق على الاختصاصات الاخرى المنصوص عليها في المادة (٦١) من الدستور ونظراً لأهمية هذه الاختصاصات نرى أن المحكمة الاتحادية العليا جعلت منها اختصاصاً حصرياً لمجلس النواب في حين أجازت لمجلس الاتحاد ممارسة الاختصاص المنصوص عليه في المادة (٦٠) من الدستور وجعلت ذلك مرهوناً بقانون المجلس حال صدوره.

الفرع الثاني: مدة ولاية مجلس الاتحاد

تتجه غالبية الدول التي تأخذ بفكرة ثنائية السلطة التشريعية إلى جعل مدة ولاية المجلس الثاني أطول نسبياً من مدة ولاية المجلس الأول، فعلى سبيل المثال فإن مدة ولاية مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الامريكية هي ستة سنوات بينما ولاية مجلس النواب حددها المشرع الدستوري الامريكي بستتين^٢.

وفي البرازيل فإن المشرع الدستوري جعل مدة ولاية المجلس الأول (مجلس النواب) أربع سنوات استناداً إلى نص المادة (٤٤) من دستور البرازيل الصادر سنة ١٩٩٨، في حين جعل مدة ولاية المجلس الثاني (مجلس الشيوخ) ثمان سنوات استناداً إلى نص المادة (٤٦) من الدستور المذكور^٣.

ونفس الشيء فعله المشرع الدستور الاسترالي حينما جعل مدة ولاية المجلس الاول (مجلس النواب) ثلاث سنوات في حين جعل مدة ولاية المجلس الثاني (مجلس الشيوخ) ستة سنوات استناداً إلى نص المادة (٢٨) من الدستور الاسترالي الصادر سنة ١٩٠١^٤.

وفي مقابل ذلك فإن هنالك دولاً أخرى ساوت بالنسبة لولاية المجلسين فجعلت من ولاية المجلس الأول هي ذاتها لولاية المجلس الثاني، وهذا ما سار عليه المشرع الدستوري الاردني في دستور الاردن الصادر سنة ١٩٥٢، إذ جعل مدة ولاية مجلس الاعيان أربع سنوات استناداً إلى المادة (٦٥) من الدستور، أما مجلس النواب فإن مدة ولايته هي أربع سنوات شمسية استناداً إلى نص المادة (٦٨) من الدستور الأردني^٥.

أما في العراق فإن المشرع الدستوري العراقي رغم تبنيه لفكرة ثنائية السلطة

١. للمزيد ينظر: نص المادة (٤٥) من الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨.

٢. للمزيد ينظر: د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص ٨٢.

٣. للمزيد ينظر: نص المواد (٤٤ و ٤٦) من دستور البرازيل الصادر سنة ١٩٩٨.

٤. ينظر: نص المادة (٢٨) من دستور استراليا الصادر سنة ١٩٠١.

٥. للمزيد ينظر: المواد (٦٥-٦٨) من دستور الاردن الصادر سنة ١٩٥٢.

التشريعية إلا أنه صب إهتمامه على المجلس الاول (مجلس النواب) وترك المجلس الثاني (مجلس الاتحاد) معلقاً على صدور قانونه من قبل مجلس النواب استناداً إلى نص المادة (٦٥) من الدستور.

أما عن مدة ولاية المجلسين استناداً إلى دستور العراق الصادر سنة ٢٠٠٥، فالملاحظ أن المشرع الدستوري حدد مدة ولاية المجلس الاول (مجلس النواب) بموجب نص المادة (٥٦) من الدستور بأربع سنوات تقويمية إذ نصت المادة المذكورة على أنه: «أولاً: تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة...»^١.

وحول المقصود بالسنة التقويمية فإن طلباً تفسيرياً قدم إلى المحكمة الاتحادية العليا من قبل مجلس النواب فأجبت المحكمة الاتحادية العليا عن هذا الطلب بموجب قرارها المرقم (٢٩/اتحادية/٢٠٠٩) والصادر في ٢٠٠٩/٥/١٣ إذ جاء في حيثيات قرارها المذكور أنه: «...أن مفهوم السنة التقويمية الوارد ذكرها في المادة (٥٦/أولاً) من الدستور ينصرف إلى السنة الميلادية ومدتها (٣٦٥) يوماً استناداً إلى المادة (٩) من القانون المدني...»^٢.

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا رأيها هذا بخصوص المقصود بالسنة التقويمية وأنه يراد بها السنة الميلادية والتي يكون مجموع أيامها (٣٦٥) يوماً واستندت في ذلك إلى المادة (٩) من القانون المدني العراقي وكان ذلك في قرارها المرقم (٢٤/اتحادية/٢٠١٠) والصادر في ٢٠١٠/٣/١٤.^٣

من خلال ما تقدم يتضح لنا أن مدة ولاية مجلس النواب هي أربع سنوات تقويمية تبدأ من تاريخ أول جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة.

والسؤال الذي نود طرحه هنا ما هي مدة ولاية مجلس الاتحاد العراقي وهل هي ذاتها بالنسبة لمدة ولاية مجلس النواب أم أن مدة ولايته تختلف عن مدة ولاية المجلس الاول؟

لم يحدد المشرع الدستوري العراقي مدة ولاية مجلس الاتحاد بصورة صريحة بموجب الدستور بل تركها مع باقي تفاصيل المجلس إلى قانون يصدر مجلس النواب وبأغلبية ثلثي اعضائه، ومن خلال بحثنا عن هذا الموضوع وجدنا أن هنالك مقترحاً لقانون مجلس الاتحاد تم تقديمه من قبل دائرة البحوث/ قسم الدراسات القانونية والسياسة التشريعية

١. ينظر: نص المادة (٥٦/أولاً) من دستور العراق الصادر سنة ٢٠٠٥.

٢. للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٩/اتحادية/٢٠٠٩) والصادر في ٢٠٠٩/٥/١٣ والمنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا وعلى الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>

٣. للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٤/اتحادية/٢٠١٠) والصادر في ٢٠١٠/٣/١٤ والمنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا وعلى الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>

في مجلس النواب تضمنت المادة (٨) منه تحديداً لمدة ولاية مجلس الاتحاد إذ نصت على أنه: «تكون مدة دورة مجلس الاتحاد أربع سنوات تقويمية، تبدأ من تاريخ أول جلسة له وتنتهي بإنهاء دورة انعقاد السنة الرابعة»^١.

ومن جانبنا فإننا لا نحبذ هذا المقترح ولا نفضل أن تكون مدة ولاية مجلس الاتحاد هي ذاتها لمجلس النواب والسبب في رأينا أن تجارب الدول الحديثة التي أخذت بفكرة ثنائية السلطة التشريعية وجعلت مدة ولاية المجلس الثاني أطول نسبياً من مدة ولاية المجلس الأول كونها وجدت في مثل هذا الأسلوب تحقيقاً أكثر لمزايا نظام المجلسين ومن هنا فإننا ندعو المشرع العراقي عند تشريعه لقانون مجلس الاتحاد أن يجعل من مدة ولاية هذا المجلس أطول نسبياً من مدة ولاية مجلس النواب على أن يحدد فترات معينة يجري من خلالها تجديد جزء من أعضاء المجلس وبصورة دورية.

١. للمزيد ينظر: المادة (٨) من مقترح قانون مجلس الاتحاد العراقي.

المبحث الثاني معوقات تشكيل مجلس الاتحاد وموقف المحكمة الاتحادية العليا منه

يعد مجلس الاتحاد المجلس الثاني للسلطة التشريعية في العراق، إذ سبق لنا القول أن السلطة التشريعية في العراق تتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد استناداً إلى نص المادة (٤٨) من الدستور، وبعد أن نظم المشرع الدستوري آلية تشكيل المجلس الأول وحدد شروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق فيه صلب الوثيقة الدستورية، فإنه عمد إلى تعليق تشكيل المجلس الثاني وجعل أمر تشكيله مرهوناً بصور قانون يتم تشريعه من قبل المجلس الأول وبالآلية التي ذكرها المشرع الدستوري في نصوص المواد (٦٥ و١٣٧) من الدستور، إلا أن المجلس الأخير لم يتم تشكيله إلى لحظة إعداد هذه الدراسة ومن خلال هذا المبحث فإننا سنحاول تحديد أهم الأسباب التي حالت دون تشكيل مجلس الاتحاد وبيان موقف المحكمة الاتحادية العليا من ذلك، الأمر الذي دفعنا إلى تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول منه أسباب عدم تشكيل مجلس الاتحاد ليكون المطلب الثاني مخصصاً لبيان موقف المحكمة الاتحادية العليا منه وكما يأتي:

المطلب الأول

اسباب عدم تشكيل مجلس الاتحاد

هنالك أسباب عدة حالت دون تشكيل مجلس الاتحاد وهذه الأسباب وإن تنوعت واختلفت فإنه يمكن لنا حصرها في طائفتين أساسيتين، تمثل الطائفة الأولى منها بالاسباب الدستورية، أما الثانية فإنها تتمثل بالاسباب السياسية.

ولتوضيح هذه الأسباب فإننا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول منه الاسباب الدستورية، أما في الفرع الثاني فإننا سنتناول فيه الاسباب السياسية.

الفرع الأول

الاسباب الدستورية

يمكن لنا حصر الاسباب الدستورية التي شكلت عائقاً أما تشكيل مجلس الاتحاد بالاسباب التالية:

أولاً: قيام المشرع الدستوري بالنص صراحة على طريقة تشكيل مجلس النواب وتحديد

شروط العضوية فيه وتحديد اختصاصاته وإهماله النص على تحديد آلية تشكيل المجلس الثاني (مجلس الاتحاد) والنص على شروط العضوية فيه وصلاحياته ومدة ولايته في صلب الوثيقة الدستورية، إذ يعد ذلك سبباً رئيساً في عدم تشكيل مجلس الاتحاد إلى غاية يومنا هذا، فمن خلال مراجعتنا لدساتير بعض الدول التي تأخذ بفكرة نظام المجلسين وجدنا أن المشرع الدستوري فيها يعتمد إلى النص صراحة على آلية تشكيل المجلسين وتحديد شروط العضوية فيهما بالإضافة إلى تحديد اختصاصاتهما وكل ما يتعلق بهما في صلب الوثيقة الدستورية، فمثلاً نص المشرع الدستوري الأمريكي على طريقة تشكيل المجلسين (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) وحدد اختصاصاتهما وكل ما يتعلق بهما في دستوره الصادر سنة ١٧٨٧ ولم يجعل المجلس الثاني (مجلس الشيوخ) رهيناً بقانون يقوم بوضعه المجلس الاول مثلما فعل ذلك المشرع الدستوري العراقي^(١).

وبذات الاتجاه سار المشرع الدستوري الفرنسي من خلال نصه على آلية تشكيل كلاً من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ وتحديد اختصاصاتهما وكل ما يتعلق بهما في صلب وثيقته الدستورية الصادرة سنة ١٩٥٨^(٢).

كما نص المشرع الاردني على آلية تشكيل مجلسي (النواب والأعيان) وشروط العضوية فيهما واختصاصات كلاً منهما في صلب وثيقة الدستور الصادر سنة ١٩٥٢.

ونفس الشيء فعله المشرع الدستوري العراقي حين نص على آلية تشكيل مجلسي (النواب والاعيان) وحدد اختصاصات كلاً منهما وشروط العضوية فيهما وكل ما يتعلق بهما في نصوص المواد (٢٨-٦٣) من القانون الاساسي العراقي الصادر سنة ١٩٢٥ الملغى^(٣).

إلا أن المشرع الدستوري العراقي لم ينتهج مثل هذا النهج في دستوره الصادر سنة ٢٠٠٥ وهو ما انعكس سلباً على تشكيل المجلس الثاني وجعله رهيناً بإرادة المجلس الاول.

ثانياً: هنالك أسباب دستورية أخرى قد تعود إلى نية المشرع وإرادته، فمن خلال التمعن بنصوص المواد الدستورية التي تضمنها دستور ٢٠٠٥ والخاصة بتشكيل المجلسين واختصاصاتهما نجد أن المشرع الدستوري العراقي كان في نيته أن يجعل الكلمة الاولى والاخيرة لمجلس النواب من خلال منحه الصلاحيات الحصرية وخصوصاً في نص المادة (٦١) من الدستور دون أن يجعل فيها نصيباً لمجلس الاتحاد لغرض مشاركة مجلس النواب هذه الاختصاصات وهو ما يدفعنا إلى القول أن المشرع الدستوري في توجهه هذا خلق نوعاً من عدم التوازن بين المجلسين إذ غلب كفة المجلس الاول على حساب كفة المجلس الثاني وهو ما نجده اليوم سبباً آخر يضاف إلى الاسباب التي عطلت تشكيل مجلس

١. (للمزيد ينظر: د. محمد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ص ٨١.

٢. (للمزيد ينظر: نص المواد (٢٤-٤٩) من دستور فرنسا الصادر سنة ١٩٥٨.

٣. (للمزيد ينظر: نص المواد (٢٨-٦٣) من القانون الاساسي العراقي الصادر سنة ١٩٢٥ الملغى.

الاتحاد.

ثالثاً: أسباب شكلية وضعها المشرع الدستوري في المواد (٦٥، ١٣٧) من الدستور.

هنالك معوقات أخرى يمكن لنا وصفها بأنها معوقات شكلية حالت دون تشكيل مجلس الاتحاد نذكر من بينها:

قيام مجلس النواب بإصدار قرار خاص بتشكيل مجلس الاتحاد بأغلبية الثلثين وهذا ما أكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها الصادر في ٢٠١٢/١٠/١ إذ جاء في حيثيات قرارها المذكور أنه: «...يلزم أن يصدر مجلس النواب قراراً (بيان) يشير إلى الايذان بالتحضير لإعداد قانون مجلس الاتحاد بعدما انتهت دورته الانتخابية الاولى وحن بعدها وجوب إكمال جناحي السلطة التشريعية الوارد ذكرها في المادة (٤٨) من الدستور...»^١.

فمثل هذا القيد الذي وضعه المشرع الدستوري شكل عائقاً وسبباً من الاسباب التي حالت دون تشكيل مجلس الاتحاد كون أن الاغلبية التي اشترطها النص الدستوري لا يراد منها الاغلبية المنصوص عليها في المادة (٥٩/أولاً وثانياً) من الدستور، فهي أغلبية خاصة يجب تحققها وبحسب ما ذهب إليه المحكمة الاتحادية العليا في حالة مشابهة للحالة المذكورة، والمتعلقة بتفسيرها للاغلبية المطلوب تحققها وأنها لا ينطبق عليها ما ذكره المشرع الدستوري في نص المادة (٥٩/أولاً وثانياً) من الدستور، إذ جاء في حيثيات قرارها المرقم (١٦/اتحادية/٢٠٢٢) والصادر في ٢٠٢٢/٢/٣ أنه: «...إن هذا النص من الدستور هو نص خاص بانتخاب رئيس الجمهورية وغير مرتبط بأحكام المادة (٥٩/أولاً وثانياً) من الدستور...»^٢.

فمن خلال ما تقدم نرى أن الاغلبية التي اشترطها المشرع الدستوري في نص المادة (١٣٧) من الدستور هي أغلبية خاصة بتشكيل مجلس الاتحاد وأن في عدم تطبيق ما ورد في نص المادة (٥٩/أولاً وثانياً) من الدستور سبباً في تأخير تشكيل المجلس إلى غاية اليوم. قيام مجلس النواب بسن قانون خاص بإنشاء مجلس الاتحاد يحدد فيه شروط العضوية فيه بالإضافة إلى تحديد اختصاصاته وكل ما يتعلق به وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

وهذا الشرط نصت عليه المادة (٦٥) من الدستور وهو برأينا سبباً آخر يضاف إلى الاسباب التي تحول دون تشكيل مجلس الاتحاد، فالمشرع الدستوري جعل تشريع القوانين الاتحادية بتحقيق الاغلبية المنصوص عليها في المادة (٥٩/أولاً وثانياً) من الدستور

١. للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧٢/اتحادية/٢٠١٢) والصادر في ٢٠١٢/١٠/١ والذي سبقت الإشارة إليه.

٢. للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٦/اتحادية/٢٠٢٢) والصادر في ٢٠٢٢/٢/٣ والمنشور على موقع المحكمة

الاتحادية العليا وعلى الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>

باعتبار أن المادة (٦١/أولاً) من الدستور لم تشترط أغلبية معينة لتشريع القوانين الاتحادية لذا يتم تطبيق نص المادة (٥٩/ثانياً) من الدستور التي نصت على أنه «ثانياً: تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب ما لم ينص على خلاف ذلك» وحيث أن المشرع الدستوري اشترط خلاف ذلك في نص المادة (٦٥) من الدستور من خلال اشتراطه تحقق أغلبية ثلثي اعضاء المجلس لذا فإن ما ذكره المشرع في نص المادة (٥٩/ثانياً) لا ينطبق على مثل هذه الحالة.

وهذه الاغلبية يشترط توافرها بالتصويت على مواد قانون مجلس الاتحاد بصورة منفردة بالإضافة إلى اشتراط توافرها عند التصويت على نصوص القانون المذكور بصورة كلية، ورأينا هذا استنادنا فيه إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر في ٢٠١٥/٤/٢٨ والخاص بتشريع قانون المحكمة الاتحادية العليا والذي اشترط المشرع الدستوري لإصداره تحقق أغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب وانتهت المحكمة الاتحادية العليا إلى أن هذه الاغلبية يجب تحققها عند التصويت على نصوص القانون المذكور بصورة منفردة بالإضافة إلى وجوب تحققها عند التصويت النهائي على القانون ككل إذ جاء في حيثيات قرارها المذكور أنه: «...تجد المحكمة الاتحادية العليا أن تشريع القانون الجديد للمحكمة الاتحادية العليا يتطلب المصادقة عليه بالتصويت على مواد القانون بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب كما يتطلب المصادقة على القانون ككل التصويت بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب والذهاب إلى تفسير آخر يعني إفراغ النص الدستوري وتجاوزه...»^١.

مما تقدم نرى أن ما ذهب إليه المشرع الدستوري في المادة (٦٥) من الدستور وإشراطه لتشريع قانون مجلس الاتحاد تحقق أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب وعدم اتباع ما نصت عليه المادة (٥٩/ثانياً) بخصوص تشريعه مثلما هو الامر بالنسبة لتشريع القوانين الاتحادية كل ذلك يشكل عائقاً وسبباً رئيسياً من الاسباب التي حالت دون تشكيل مجلس الاتحاد.

وندعو المشرع الدستوري إلى ضرورة إعادة النظر بنص المادة (٦٥) من الدستور وجعل آلية تشريع هذا القانون بذات الآلية التي تشرع بها القوانين الاتحادية والمنصوص عليها في المادة (٥٩/ثانياً) من الدستور.

١. للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤٤/اتحادية/إعلام/٢٠١٥) والصادر في ٢٠١٥/٤/٢٨ والمنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا وعلى الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>

الفرع الثاني: الاسباب السياسية

هنالك اسباب أخرى حالت دون تشكيل مجلس الاتحاد وأبرز هذه الاسباب وبحسب ما نراه هي المحاصصة السياسية، ويراد بالمحاصصة السياسية أنها (تقسيم مفاصل الحكم التنفيذية على عدد من الاحزاب المتنافسة)^١.

ويعرفها آخرون بأنها (تخصيص حصة من مقاعد التمثيل السياسي في المجالس المحلية أو السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية لفئة معينة ضماناً كحد أدنى من التمثيل)^٢.

ويعرفها آخرون بأنها (الإجراءات التي تتخذ بالتوافق بين مختلف التيارات المذهبية والقومية من أجل ضمان تمثيل لجميع الطوائف والقوميات في الحكومة بما ينسجم مع كثافتهم السكانية)^٣.

فقد يكون لنظام المحاصصة السياسية نصيباً آخر وسبباً يقف دون تشكيل مجلس الاتحاد، وإن كان للمحكمة الاتحادية العليا رأياً من هذا النظام يتمثل بعدم دستوريته إلا أن هذا النظام لازال العمل به مستمراً إلى يومنا هذا.

ففي قرار للمحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٩/اتحادية/٢٠١٩) والصادر في ٢٨/١٠/٢٠١٩ والذي جاء فيه أنه: «...إن قيام القوائم والكتل السياسية بالمطالبة بمناصب وكلاء الوزارات ورتاسات الهيئات والدرجات الخاصة بأجهزة الدولة وفق استحقاقها هو الآخر لا سند له من الدستور... وأن السير في خلاف ما نص عليه الدستور خلف ما يدعى بـ(المحاصصة السياسية) في توزيع المناصب التي ورد ذكرها وما نجم عن ذلك من سلبيات أثرت في مسارات الدولة وفي غير الصالح العام...»^٤.

فالمحكمة الاتحادية العليا من خلال قرارها المذكور أشارت إلى عدم دستورية ما يسمى بالمحاصصة السياسية كونها تفتقد لسندها الدستوري، بالإضافة إلى تأكيدها إلى أن مثل هذا النظام كان له الاثر المباشر على مسار الدولة وما تبعه من آثار أخرى سلبية انعكست على الصالح العام وهو ما نجده سبباً كافياً حال هو الاخر دون تشكيل مجلس الاتحاد.

وهناك من يضيف سبباً سياسياً آخر حال دون تشكيل هذا المجلس يتمثل بطبيعة النظام الفيدرالي في العراق والذي يصفه بالخاص، فالعراق بعد تحوله من دولة بسيطة

١. عبد الرحمن تمام، نظام المحاصصة السياسية وتأثيره على إنتشار الفساد (دراسة حالة العراق من ٢٠٠٣ إلى ٢٠٢١)، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠٢٢، ص٦.

٢. عبد الرحمن تمام، نفس المصدر أعلاه، ص٦.

٣. عماد مؤيد جاسم، التوزيع الاسترضائي للسلطات وأثره في الاستقرار السياسي في العراق، بحث مقدم إلى المؤتمر السنوي لكلية القانون والعلوم السياسية، جامعة ديالى، ٢٠١٠، ص٣.

٤. للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٩/اتحادية/٢٠١٩) والصادر في ٢٨/١٠/٢٠١٩، والمنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا وعلى الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>

إلى دولة مركبة (فيدرالية) تتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظة غير منتظمة بإقليم إستناداً إلى نص المادة (١١٦) من الدستور والتي لم يشكل منها (الأقاليم) سوى إقليم كردستان العراق أكبر دليل وبحسب ما يراه على نية المشرع الدستوري في عدم تشكيل مجلس الاتحاد؛ ذلك لأن وجود إقليم واحد أعطى طابعاً خاصاً للفيدرالية في العراق وشكل عائقاً أساسياً في عدم تشكيل مجلس الاتحاد^١.

المطلب الثاني: موقف المحكمة الاتحادية العليا من مجلس الاتحاد

لتحديد موقف المحكمة الاتحادية العليا من تشكيل مجلس الاتحاد فإن ذلك يتطلب منا أولاً معرفة الخطوات التي رسمتها المحكمة الاتحادية العليا لتشكيل مجلس الاتحاد، ثم نبين الجزاء المترتب على عدم تشكيل هذا المجلس وبحسب قرارات المحكمة الاتحادية العليا.

لذا فإننا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول منه خطوات تشكيل المجلس بحسب رأي المحكمة الاتحادية العليا، أما في الفرع الثاني فإننا سنخصصه لموضوع الجزاء المترتب على عدم تشكيل مجلس الاتحاد وكما يأتي:

الفرع الأول: خطوات تشكيل مجلس الاتحاد بحسب رأي المحكمة الاتحادية العليا

وضعت المحكمة الاتحادية العليا خطوات مهمة يجب السير بمقتضاها من أجل تشكيل مجلس الاتحاد، فبعد أن تقدم مجلس النواب بطلباً تفسيريّاً إلى المحكمة الاتحادية العليا يستوضح من خلاله عن آلية تشكيل مجلس الاتحاد وما إذا كان بالإمكان المضي بتنفيذ ما ورد في المادة (٦٥) من الدستور أم أنه لابد من تنفيذ ما جاء بالمادة (١٣٧) من الدستور قبل الشروع بتطبيق مضمون المادة (٦٥) منه وأجابت المحكمة الاتحادية العليا عن هذا الطلب بموجب قرارها المرقم (٧٢/اتحادية/٢٠١٢) والصادر في ٢٠١٢/١٠/١ وأهم الخطوات التي رسمها هذا القرار من أجل تشكيل مجلس الاتحاد هي^٢:

١. أكدت المحكمة الاتحادية العليا أنه ومن أجل تشكيل مجلس الاتحاد فإنه يجب تطبيق ما جاء بالمادتين (٦٥ و ١٣٧) من الدستور وأن كلاً منهما يكمل الآخر إذ ذكرت المحكمة أنه: «...وجد أن المادتين موضوع طلب التفسير وهما المادة (٦٥) والمادة (١٣٧) يكمل بعضها البعض الآخر...»، فالخطوة الأولى لتشكيل مجلس الاتحاد هو النظر إلى ما جاءت به نصوص المواد المذكورة لأنها مرتبطة ببعضها البعض وأن

١. د. محمد جبار طالب، إشكالية الثنائية التشريعية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث مقدم في المؤتمر العلمي السنوي السادس عشر لكلية القانون، جامعة أهل البيت عليهم السلام، ص ٨.
٢. ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧٢/اتحادية/٢٠١٢) والصادر في ٢٠١٢/١٠/١ والذي سبقت الإشارة إليه.

إحداها يكمل الآخر.

٢. قيام مجلس النواب بإصدار بيان أو قرار يشير من خلاله إلى البدء بمرحلة تشكيل مجلس الاتحاد وبالشكل الذي نصت عليه المادة (١٣٧) من الدستور على أن يصدر هذا القرار بأغلبية ثلثي اعضاء المجلس وبعد انتهاء دورته الانتخابية الاولى، وهذا ما ذكرته المحكمة في قرارها أعلاه إذ جاء فيه: «...يلزم أن يصدر مجلس النواب قراراً (بيان) يشير إلى الإيذان بالتحضير لإعداد قانون مجلس الاتحاد بعدما انتهت دورته الانتخابية الأولى...».

٣. يتولى مجلس النواب من خلال البيان الذي أصدره والخاص بتشكيل المجلس دعوة السلطة التنفيذية والسلطة القضائية بالإضافة إلى دعوة المنظمات وكل جهة معنية لغرض تقديم أفكارها وتصوراتها المتعلقة بمجلس الاتحاد والاستفادة من تجارب الدول التي تطبق هذا النظام.

٤. يتم صياغة هذه الافكار والتصورات بنصوص قانونية من قبل مجلس الدولة وحسب السياقات التشريعية ليتم بعدها مناقشة هذا المشروع من قبل مجلس النواب.

٥. أن يكون مشروع القانون مستوفياً لكافة الشروط الشكلية والموضوعية وأن يكون على مستوى عالي من الدقة والوضوح وأن لا يدع أي مجال للاجتهد أو الاختلاف.

٦. أن يتم التصويت على هذا القانون من قبل مجلس النواب وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس إذ جاء في قرار المحكمة المذكور أنه: «...بعدها تجمع الافكار والتصورات والصياغات لتصاغ أحكام القانون وفق السياقات التشريعية من مجلس شوري الدولة ثم يعود المشروع ليناقدش من مجلس النواب ثم يسن بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس...».

مما تقدم يتضح لنا أن المحكمة الاتحادية العليا رسمت الخطوات الرئيسية لتشكيل مجلس الاتحاد وجعلت الاسبقية في التطبيق لنص المادة (١٣٧) من الدستور إذ يجب أولاً أن يصدر قرار من مجلس النواب وبأغلبية ثلثي أعضاءه ليتم بعدها الركون إلى المادة (٦٥) من الدستور لغرض الشروع في عملية التحضير وتشريع قانون المجلس والذي من خلاله سيتم تحديد كل ما يتعلق بالمجلس وبيان اختصاصاته وشروط العضوية فيه وبشكل واضح وصريح وبعيداً عن كل التعقيدات أو المصطلحات التي قد تثير الخلافات مستقبلاً.

الفرع الثاني: الجزاء المترتب على عدم تشكيل مجلس الاتحاد

سبق للمحكمة الاتحادية العليا أن أكدت على ضرورة الالتزام بتطبيق نصوص الدستور ومن بينها نصوص المواد الخاصة بتشكيل مجلس الاتحاد، إذ ذكرت المحكمة الاتحادية

العليا في قرارها المرقم (٧٢/اتحادية/٢٠١٢) والصادر في ٢٠١٢/١٠/١ أنه: «...يلزم أن يصدر مجلس النواب قراراً (بيناً) يشير إلى الإيدان بالتحضير لاعداد قانون مجلس الاتحاد بعدما انتهت دورته الانتخابية الاولى وحان بعدها وجوب إكمال جناحي السلطة التشريعية الوارد ذكرها في المادة (٤٨) من الدستور...»، كما ذكرت المحكمة في ذات القرار أنه: «... وصدور القرار المقصود بالمادة (١٣٧) من الدستور هو توجيه مجلس النواب في بيان يصدره بإعداد قانون مجلس الاتحاد الذي أصبح انشاؤه لازماً تطبيقاً لاحكام المادة (١٣٧) المشار إليها...»^١.

فمن خلال القرار أعلاه أكدت المحكمة الاتحادية العليا أن مجلس النواب عليه الالتزام بتطبيق نص المادة (١٣٧) من الدستور وخصوصاً بعدما انتهت دورته الانتخابية الاولى والتي أصبح لزاماً على مجلس النواب أن يقوم بتطبيق ما جاء بنصوص المواد (٦٥ و١٣٧) من الدستور والخاصة بتشكيل مجلس الاتحاد.

ورغم هذا الالتزام الذي ذكرته المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المذكور إلا أن مجلس النواب لم يشرع إلى يومنا هذا بتطبيق نصوص المواد (٦٥ و١٣٧) من الدستور علماً أن قرارات المحكمة الاتحادية العليا بآتة وملزمة لكافة السلطات بما فيها السلطة التشريعية^٢.

ولنا هنا أن نتساءل عن الجزاء المترتب على مجلس النواب جراء عدم تطبيقه لنصوص دستورية ملزمة بالإضافة إلى عدم التزامه بقرار المحكمة الاتحادية العليا، فهل هنالك جزاءً يمكن توقيعه على مجلس النواب في مثل هذه الحالة؟

من خلال مراجعتنا لقرارات المحكمة الاتحادية العليا وجدنا أنها حددت جزاءً يمكن فرضه على مجلس النواب في حال عدم تطبيق واجباته الدستورية ومنها تشريع القوانين الاتحادية ومثل هذا الجزاء أتت على ذكره المحكمة في قرارها المرقم (١٣٢) وموحداتها/ اتحادية/٢٠٢٢) والصادر في ٢٠٢٢/٩/٧ إذ جاء في حيثيات قرارها المذكور أنه: «...إن الغاية من تكوين السلطات الاتحادية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) هو لغرض تنفيذ ما جاء به الدستور وفقاً لصلاحيات كل سلطة من أجل ضمان المبادئ الاساسية التي يقوم عليها الدستور وحماية الحقوق والحريات العامة وفق الاطر الدستورية... يقتضي على جميع المؤسسات الدستورية الالتزام بالدستور وبكل مواده وأسسها وبدون انتقائية أو تفسيرات واجتهادات خاصة وكذلك الالتزام بالسياقات القانونية...»، وذكرت المحكمة أيضاً في قرارها الاخير أنه «...وحيث أن استقرار العملية السياسية في العراق يفرض على الجميع الالتزام بأحكام الدستور وعدم تجاوزه ولا يجوز لأي سلطة الاستمرار في تجاوز

١. للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧٢/اتحادية/٢٠١٢) والصادر في ٢٠١٢/١٠/١ والذي سبقت الإشارة إليه.

٢. نصت المادة (٩٤) من الدستور على أنه «قرارات المحكمة الاتحادية العليا بآتة وملزمة للسلطات كافة».

المدد الدستورية إلى ما لا نهاية له لأن في ذلك مخالفة للدستور وهدم للعملية السياسية بالكامل وتهديداً لأمن البلد والمواطنين ورغم أن الجزء الذي يفرض على مجلس النواب لعدم قيامه بواجباته الدستورية هو الحل عند وجود مبرراته إلا أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ رسم ذلك بموجب احكام المادة (٦٤/أولاً) من الدستور...»^١.

من خلال قرار المحكمة الاتحادية العليا أعلاه يمكن لنا أن نستنتج النتائج التالية:

١. إن المحكمة الاتحادية العليا أوجبت على سلطات الدولة كافة الالتزام بتطبيق الدستور وفقاً لصلاحيات واختصاصات كل سلطة منها.

٢. إن الالتزام الذي فرضته المحكمة الاتحادية العليا يتعلق بتطبيق جميع نصوص الدستور لا أن يتم تطبيق جزء منها وترك الجزء الآخر وهذا يدفعنا إلى القول أنه يتوجب على مجلس النواب أن يطبق نصوص الدستور بأكملها وأن لا يجتهد في تطبيق بعض نصوص الدستور ويترك الأخرى.

٣. أوجبت المحكمة الاتحادية العليا على سلطات الدولة عند تطبيقها لنصوص الدستور أن تراعي المدد الدستورية التي تضمنها كل نص وأن لا يكون هنالك تجاوزاً لهذه المدد من قبل أية سلطة من السلطات وإلى ما لا نهاية وبحسب ماوصفت ذلك المحكمة.

٤. أوضحت المحكمة الاتحادية العليا أن تجاوز السلطة التشريعية للمدد الحتمية المنصوص عليها في الدستور يمثل مخالفة لاحكام الدستور تستوجب المحاسبة وأن جزء هذه المخالفة وبحسب ما ذكرته المحكمة هو حل مجلس النواب نتيجة لاخلاله بواجباته الدستورية.

ونرى أن المحكمة الاتحادية العليا ورغم تحديدها للجزء الذي قد يتم فرضه على مجلس النواب في حال عدم التزامه بتطبيق نصوص الدستور ومنها نصوص المواد (٦٥ و١٣٧) من الدستور إلا أن المحكمة أحالت بخصوص تطبيق هذا الجزء والمتمثل بحل مجلس النواب إلى ما جاءت به المادة (٦٤/أولاً وثانياً) من الدستور والتي وضحت آلية حل مجلس النواب بأن جعلته بناءً على طلب مقدم من ثلث أعضائه أو بطلب يقدمه رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة رئيس الجمهورية، ومثل هذا النص يفرغ قرار المحكمة الاتحادية من محتواه كون أن مجلس النواب لا يمكن حله في جميع الاحوال إلا بعد تحقق الاغلبية المنصوص عليها في المادة (٦٤) من الدستور والمتمثلة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء الامر الذي جعل مجلس النواب بمأمن من أي جزء قد يفرض عليه نتيجة اخلاله بواجباته الدستورية وهو ما انعكس سلباً على تشكيل مجلس الاتحاد.

١. للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٣٢) وموحداتها/اتحادية/٢٠٢٢) والصادر في ٢٠٢٢/٩/٧ والمنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا وعلى الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>

الخاتمة

بعد أن انهينا بحثنا في موضوع (مجلس الاتحاد بين التعطيل وضرورات التفعيل) ترشحت لنا مجموعة من النتائج والتوصيات يمكن لنا تحديدها بالآتي:

أولاً: النتائج.

١. إن مجلس الاتحاد هو الجناح الثاني للسلطة التشريعية والتي يشكل مجلس النواب جناحها الاول، ويعد مجلس الاتحاد الممثل الحقيقي للاقاليم في السلطة التشريعية الاتحادية.

٢. إن الدول التي تأخذ بنظام المجلسين تضع شروطاً للعضوية في كل مجلس، هذه الشروط قد تكون واحدة لكلا المجلسين أو أنها قد تتفاوت بحسب رؤية المشرع الدستوري.

٣. إن المشرع الدستوري العراقي لم ينص على شروط العضوية في مجلس الاتحاد في طلب الوثيقة الدستورية بل ترك أمر تحديدها لقانون يضعه مجلس النواب استناداً إلى نص المادة (٦٥) من الدستور.

٤. إن الفترة التي اشترطها المشرع الدستوري في المادة (١٣٧) من الدستور لتشكيل مجلس الاتحاد هي مدة تنظيمية الغاية منها تتحدد بحث اعضاء مجلس النواب إلى ضرورة الاسراع في تشكيل هذا المجلس.

٥. إن المحكمة الاتحادية العليا جعلت من الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (٦١) من الدستور حصراً لمجلس النواب ولا يمكن لمجلس الاتحاد ممارستها.

٦. إن مدة ولاية المجلسين قد تختلف أو قد تتشابه، وأن المشرع الدستوري العراقي لم يحدد مدة ولاية مجلس الاتحاد على غرار ما فعل بالنسبة لمجلس النواب.

٧. تشكل النصوص الدستورية سبباً مهماً وقف وراء عدم تشكيل مجلس الاتحاد إلى يومنا هذا وأبرزها الاغلبية التي اشترطت تحققها المادة (٦٥) والمادة (١٣٧) من الدستور لغرض تشريع قانون المجلس وعدم الاتباع بشأنها ما نصت عليه المادة (٥٩/ثانياً) من الدستور شأنه في ذلك شأن القوانين الاتحادية التي يشرعها مجلس النواب.

٨. إن معوقات تشكيل مجلس الاتحاد لا تقف عند حد المعوقات الدستورية بل أن للأسباب السياسية دوراً مهماً وأثراً مباشراً ساهمت هي الاخرى في تأخير تشكيل مجلس الاتحاد.

٩. إن المحكمة الاتحادية العليا وضعت خطوات مهمة يجب اتباعها من أجل تشكيل مجلس الاتحاد أولها قيام مجلس النواب بإصدار قرار يشير من خلاله إلى البدء بمرحلة تشكيل مجلس الاتحاد استناداً إلى نص المادة (١٣٧) من الدستور.

١٠. أوجبت المحكمة الاتحادية العليا على جميع السلطات ومن بينها السلطة التشريعية وحثتها على ضرورة الالتزام بتطبيق احكام الدستور والالتزام بالمدد الدستورية التي تضمنتها النصوص الدستورية وإن إخلال مجلس النواب ومخالفته لهذه النصوص توجب محاسبته وجزاء المخالفة هنا هي حل مجلس النواب.

ثانياً: التوصيات.

١. ندعو المشرع العراقي إلى ضرورة إعادة النظر في نص المادة (٦٥) من الدستور وأن يحدد آلية تشكيل مجلس الاتحاد وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به في صلب الوثيقة الدستورية.
٢. ندعو مجلس النواب العراقي إلى ضرورة الاسراع في إصدار قراراً خاصاً بتشكيل مجلس الاتحاد تنفيذاً لنصوص الدستور والتزاناً به وبقرارات المحكمة الاتحادية العليا كونها باثة وملزمة للسلطات كافة.
٣. ندعو المشرع العراقي عند تشريعه لقانون مجلس الاتحاد أن يجعل مدة ولاية هذا المجلس أطول نسبياً من مدة ولاية مجلس النواب كونها أكثر تحقيقاً لمزايا نظام المجلسين.
٤. ندعو المشرع الدستوري العراقي إلى ضرورة إعادة النظر بنص المادة (٦٥) من الدستور وجعل آلية تشريع قانون مجلس الاتحاد شأنها شأن القوانين الاتحادية الاخرى وإتباع ما نصت عليه المادة (٥٩/ثانياً) بشأن التصويت عليها لكي لا يكون ما تضمنته المادة (٦٥) عائقاً أمام تشكيل هذا المجلس.
٥. ندعو مجلس النواب العراقي إلى ضرورة مراعاة المدد الدستورية التي نصت عليها نصوص دستور ٢٠٠٥ وبما فيها المدد المذكورة في المادة (١٣٧) من الدستور وعدم الاستمرار في تجاوز هذه المدد إلى ما لا نهاية له.
٦. ندعو المشرع الدستوري العراقي عند تعديله لنصوص الدستور أن يضع جزءاً حقيقياً يتم فرضه على أية سلطة تخالف نصوص الدستور أو تتجاوز المدد المحددة فيه وبما فيها مجلس النواب وأن يضيف فقرة أخرى إلى نص المادة (٦٤) من الدستور يجعل من إخلال مجلس النواب لواجباته أو مخالفته للدستور سبباً لحل مجلس النواب وأن لا يجعل هذا الحل مقروناً بتصويت المجلس وبالغلبية التي اشترطتها المادة (٦٤) من الدستور.

المصادر

أولاً: الكتب العربية.

١. إبراهيم شيحا، مبادئ الانظمة السياسية (الدول والحكومات)، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٢.
٢. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥.
٣. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.
٤. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان-الأردن، ١٩٩٩.
٥. موريس دوفرجه، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري والانظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية، بيروت، ١٩٩٢.

ثانياً: الرسائل والاطاريح.

٦. عبد الرحمن قام، نظام المحاسبة السياسية وتأثيره على إنتشار الفساد (دراسة حالة العراق من ٢٠٠٣ إلى ٢٠٢١)، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠٢٢.

ثالثاً: البحوث العلمية.

٧. د. حميد حنون ومحمود وهاب حسن البرزنجي، التنظيم الدستوري لمجلس الاتحاد الفدرالي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص الثالث، الجزء الاول، ٢٠١٧.
٨. د. محمد جبار طالب، إشكالية الثنائية التشريعية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث مقدم في المؤتمر العلمي السنوي السادس عشر لكلية القانون، جامعة أهل البيت عليهم السلام.
٩. زهير أحمد قدورة، المجلس التشريعي الثاني وتناقص دوره في النظم السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، المجلد الثامن، العدد الأول، ٢٠٠٦.
١٠. سليمان كريم محمود، شالو صباح عبد الرحمن، ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومقومات تكوينها، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، ٢٠١٥.
١١. عماد مؤيد جاسم، التوزيع الاسترضائي للسلطات وأثره في الاستقرار السياسي في العراق، بحث مقدم إلى المؤتمر السنوي لكلية القانون والعلوم السياسية، جامعة ديالى، ٢٠١٠.

رابعاً: الدساتير.

١٢. دستور الولايات المتحدة الامريكية الصادر سنة ١٧٨٧.

١٣. دستور استراليا الصادر سنة ١٩٠١.

١٤. القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

١٥. دستور الاردن الصادر سنة ١٩٥٢.

١٦. دستور فرنسا الصادر سنة ١٩٥٨.

١٧. دستور البرازيل الصادر سنة ١٩٩٨.

١٨. دستور العراق الصادر سنة ٢٠٠٥.

خامساً: قرارات المحكمة الاتحادية العليا.

١٩. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٩/اتحادية/٢٠٠٩) والصادر في ١٣/٥/٢٠٠٩.

٢٠. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٤/اتحادية/٢٠١٠) والصادر في ١٤/٣/٢٠١٠.

٢١. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧٢/اتحادية/٢٠١٢) والصادر في ١/١٠/٢٠١٢.

٢٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤٤/اتحادية/إعلام/٢٠١٥) والصادر في ٢٨/٤/٢٠١٥.

٢٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥/اتحادية/إعلام/٢٠١٦) والصادر في ١٤/٢/٢٠١٦.

٢٤. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٤/اتحادية/٢٠١٧) والصادر في ٢١/٥/٢٠١٧.

٢٥. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧١/اتحادية/٢٠١٩) والصادر في ٢٨/٧/٢٠١٩.

٢٦. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٩/اتحادية/٢٠١٩) والصادر في ٢٨/١٠/٢٠١٩.

٢٧. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٦/اتحادية/٢٠٢٢) والصادر في ٣/٢/٢٠٢٢.

٢٨. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٣٢) وموحداتها/اتحادية/٢٠٢٢) والصادر في

٢٠٢٢/٩/٧.

29. G. Vedel ,Manuel elementaire de Droit constitutionnel ,Paris ,sircy.1949 ,

References

First: Arabic books.

30. Ibrahim Sheha, Principles of Political Systems (States and Governments), University House for Printing and Publishing, Beirut, 1982.

31. Dr. Hamid Hanoun Khaled, Principles of Constitutional Law and the Development of the Political System in Iraq, Al-Sanhouri Library, Beirut, 2015.

32. Dr. Munther Al-Shawi, Constitutional Law, 2nd ed., Al-Atik for Book Industry, Cairo, 2007.

33. Naaman Al-Khatib, The Mediator in Political Systems and Constitutional Law, Dar Al-Thaqafa, Amman-Jordan, 1999.

34. Maurice Duverger, Constitutional Institutions, Constitutional Law, and Major Political Systems, translated by Dr. George Saad, University Foundation,



Beirut, 1992.

Second: Letters and theses.

35. Abdul Rahman Tamam, The Political Quota System and Its Impact on the Spread of Corruption (A Case Study of Iraq from 2003 to 2021), Master's Thesis, University of Kasdi Merbah Ouargla, Faculty of Law and Political Science, 2022.

Third: Scientific research.

36. Dr. Hamid Hanoun and Mahmoud Wahab Hassan Al-Barzanji, The Constitutional Organization of the Federal Council of the Union, a research published in the Journal of Legal Sciences, College of Law, University of Baghdad, Special Issue Three, Part One, 2017.
37. Dr. Muhammad Jabbar Talib, The Problem of Legislative Duality in the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, a research presented at the Sixteenth Annual Scientific Conference of the College of Law, Ahl al-Bayt University, peace be upon them.
38. -3Zuhair Ahmed Qaddoura, The Second Legislative Council and the Decline of Its Role in Contemporary Political Systems (A Comparative Study), a research published in the Zarqa Journal of Research and Studies, Volume Eight, Issue One, 2006.
39. Suleiman Karim Mahmoud, Shalaw Sabah Abdul Rahman, The Necessity of the Duality of Federal Legislative Authority in Iraq and the Components of Its Formation, a research published in the Journal of the College of Law for Legal and Political Sciences, University of Kirkuk, 2015.
40. Imad Mu'ayyad Jassim, The Conciliatory Distribution of Powers and Its Impact on Political Stability in Iraq, a paper presented to the annual conference of the College of Law and Political Science, University of Diyala, 2010.

Fourth: Constitutions.

41. The Constitution of the United States of America issued in 1787.
42. The Constitution of Australia issued in 1901.
43. The Basic Law of Iraq in 1925.
44. The Constitution of Jordan issued in 1952.
45. The Constitution of France issued in 1958.
46. The Constitution of Brazil issued in 1998.
47. The Constitution of Iraq issued in 2005.
48. Fifth: Decisions of the Federal Supreme Court.
49. Federal Supreme Court Decision No. (29/Federal/2009) issued on 2009/13/5.
50. Federal Supreme Court Decision No. (24/Federal/2010) issued on 2010/14/3.
51. Federal Supreme Court Decision No. (72/Federal/2012) issued on 2012/1/10.
52. Federal Supreme Court Decision No. (44/Federal/Media/2015) issued on 2015/28/4.

53. Federal Supreme Court Decision No. (5/Federal/Media/2016) issued on 2016/14/2.
54. Federal Supreme Court Decision No. (54/Federal/2017) issued on 2017/21/5.
55. Federal Supreme Court Decision No. (71/Federal/2019) issued on 2019/28/7.
56. Federal Supreme Court Decision No. (89/Federal/2019) issued on 2019/28/10.
57. Federal Supreme Court Decision No. (16/Federal/2022) issued on 2022/3/2.
58. Federal Supreme Court Decision No. (132 and its unified/Federal/2022) issued on 2022/7/9.

