

## المخلص

تعتبر القواعد القانونية وليدة الاحتياجات الإنسانية لتنظيم أمور الحياة وترتيبها ، من اجل حفظ الحقوق وحمايتها وصيانتها ، وكلما كان المجتمع منظماً كانت كلمة القانون هي العليا فيه ، والبرلمان الاتحادي في الدولة يُعد تلك الجهة التي تملك ممارسة الوظيفة التشريعية وذلك من خلال اقتراح مشروعات القوانين ومناقشة مشروعات ومقترحات القوانين والتصويت عليها وسواء أكانت مقدمة من قبله أو من قبل السلطة التنفيذية في الدولة .

وبذلك فإن الوظيفة التشريعية تُعد الوظيفة الأساسية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية إذ انه صاحب الاختصاص الأصيل والولاية العامة في التشريع والذي غالباً مايتكون من مجلسين ، احدهما يشكل على أساس شعبي في كل وحدة من الوحدات المكونة للدولة الاتحادية ويمثل شعب الدولة الاتحادية بمجموعه لذلك يتفاوت فيه عدد الأعضاء الذين يمثلون كل وحدة وفقاً لعدد سكانها ، والآخر يشكل على أساس تمثيل الوحدات المكونة للاتحاد بشكل متساوي بغض النظر عن عدد سكان كل وحدة من الوحدات السياسية المكونة للدولة .

## المقدمة

### أهمية البحث

يكتسب موضوع البحث أهميته من خلال جانبين أساسيين احدهما نظري والآخر تطبيقي ، فأما الجانب الأول فإنه يهم الباحثين والدارسين باعتباره دراسة تحليلية لموضوع الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في عدد من الدول الاتحادية . وأما الجانب الثاني ، فإنه يهم القياديين والممارسين في الدولة الاتحادية باعتباره مساهمة علمية في دراسة واقع الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية من الناحية الدستورية والقانونية .

### أهداف البحث

يسعى هذا البحث الى تحقيق هدفه الرئيسي والمتمثل في تنظيم الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي ، من خلال وجـود العديد من الآليات الدستورية والقانونية التي تعمل على ذلك . بالإضافة الى إيجاد دراسة تكشف المعوقات والتحديات التي تواجه البرلمان الاتحادي في ممارسة

وظيفته التشريعية ، ومن ثم الخروج ببعض الاقتراحات او التوصيات لتجاوز تلك التحديات من اجل تدعيم الكيان الاتحادي وتقويته .

### مشكلة البحث

يثير موضوع الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية مشكلتين اساسيتين ، الأولى : شكلية ، تتجسد بخروج المشرع وفي بعض الأحيان عن القواعد العامة التي تحكم الوظيفة التشريعية في الدولة الاتحادية ، من حيث النصوص القانونية التي تشير الى طبيعة هذه الوظيفة . والثانية : موضوعية ، تتعلق بالكيفية التي يتم من خلالها توزيع الوظيفة بين مجلسي البرلمان الاتحادي .

### منهج البحث

بصد الإحاطة بموضوع بحثنا الموسوم بـ ( الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية ) ، فإننا اعتمدنا فيه على المنهج التحليلي المقارن لعدد من النصوص الدستورية والقانونية الأساسية لاسيما القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية الصادر في ٢٣ أيار لسنة ١٩٤٩ ودستور الإمارات العربية المتحدة الصادر في ٢ كانون الأول لسنة ١٩٧١ بالإضافة إلى قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية الصادر في ٨ آذار لسنة ٢٠٠٤ ودستور جمهورية العراق الصادر في ٢٨ كانون الثاني سنة ٢٠٠٥ ، وكذلك آراء الفقهاء والكتاب التي تتعلق بالموضوع المذكور ، ونظراً لكون الوظيفة التشريعية تمارس من قبل مجلسي البرلمان الاتحادي في الدول الاتحادية التي تأخذ بنظام المجلسين ، لذا ينبغي الحديث عن تكوين البرلمان الاتحادي أولاً ومن ثم الانتقال الى اجراءات سن التشريع في البرلمان المذكور . ولغرض الإلمام بمفردات موضوع البحث فقد ارتئينا تقسيمه إلى مقدمة ومبحثين ، فأما المبحث الأول فأننا سوف نتناول فيه تكوين البرلمان الاتحادي من خلال مطلبين أساسيين ، حيث سنتطرق الى تكوين البرلمان الاتحادي في ألمانيا الاتحادية والإمارات العربية المتحدة وذلك في المطلب الأول ، بعد ذلك سنتحدث الى تكوين البرلمان المذكور في العراق وذلك في المطلب الثاني . وأما المبحث الثاني فقد خصصناه لبحث اجراءات سن التشريع في البرلمان الاتحادي من خلال مطلبين رئيسيين أيضاً ، إذ سنتعرف على اقتراح مشروعات القوانين وذلك في المطلب الأول ، بينما سنسلط الضوء على مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها وذلك في المطلب الثاني .

بعد ذلك سوف نختم بحثنا بخاتمة نعمل على تضمينها العديد من الاستنتاجات والتوصيات .

۱۳۲

ويتضح مما تقدم إن اعطاء الأولوية لأحد المجلسين على المجلس الآخر ، سيؤدي بصورة أو بأخرى الى اعلاء احدهما وأضعاف الآخر ، لذا نجد من الضروري منح كلا المجلسين (النواب والولايات) مركز قانوني متساوي ، لأن كلاهما يمثلان الشعب ويمارسان ذات الوظيفة وبالتالي لاداعي لوجود تمييز بينهما .

من كل ماتقدم سنخصص البحث بتكوين البرلمان الاتحادي في الدول المقارنة من هذا المبحث وذلك بتقسيمه الى مطلبين مستقلين ، يخصص الأول لبيان تكوين البرلمان الاتحادي في المانيا الاتحادية والامارات العربية المتحدة ، بعدها سنتطرق في الثاني لتكوين البرلمان المذكور في العراق.

### المطلب الأول

#### تكوين البرلمان الاتحادي في المانيا الاتحادية والامارات العربية المتحدة

يختلف تكوين البرلمان الاتحادي في المانيا الاتحادية عنه في الامارات العربية المتحدة ، اذ ان البرلمان المذكور في جمهورية المانيا الاتحادية يتكون من مجلسين بعكس البرلمان الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة اذ انه يتكون من مجلس واحد .

ومما تقدم ان هذا المطلب يستهدف بحث البرلمان الاتحادي من حيث تكوينه من خلال فرعين رئيسيين ، فأما الفرع الأول فإنه سوف يضم تكوين البرلمان الاتحادي في جمهورية المانيا الاتحادية ، واما الفرع الثاني فإنه سوف يشتمل على تكوين البرلمان المذكور في الامارات العربية المتحدة .

### الفرع الأول

#### تكوين البرلمان الاتحادي في جمهورية المانيا الاتحادية

يتكون البرلمان الاتحادي في جمهورية المانيا الاتحادية من مجلسين شأنه في ذلك شأن البرلمانات الاتحادية في أغلب الدول<sup>(٧)</sup> ، فأما المجلس الأول فيطلق عليه اسم المجلس النيابي أو البوندستاج (Bundestag) ، وأما المجلس الثاني فيطلق عليه اسم المجلس الاتحادي أو البندسرات (Bundesrat) .

فبالنسبة للمجلس النيابي الاتحادي (البندستاج) ، فإنه يتكون من (٥٩٨) عضواً يتم انتخابهم عن طريق إنتخابات عامة مباشرة ، والتي تجري كل أربع سنوات مالم يتم حل البرلمان قبل موعد إنتخابه<sup>(٨)</sup> .

هذا وان النظام الانتخابي في ألمانيا له طبيعة خاصة ، حيث يتم شغل نصف مقاعد مجلس النواب من خلال إنتخابات تجري على مستوى الدوائر الفردية بالأغلبية البسيطة ، بينما النصف الباقي يتم إختياره على أساس قوائم حزبية على مستوى المقاطعة (Lanedr) والتمثيل النسبي ، إذ يقرر النظام الانتخابي صوتين لكل ناخب ، الأول لإختيار مرشح ممثل المنطقة في مجلس النواب ، والثاني للإختيار بين القوائم الحزبية<sup>(٩)</sup> .

وبعد انتخاب أعضاء المجلس المذكور يصار إلى انتخاب رئيساً له ونائباً للرئيس وكذلك المقررين ، كما ويصدر المجلس نظاماً داخلياً لتنظيم أموره<sup>(١٠)</sup> ، ويشترط أن يكون رئيس مجلس النواب من مرشحي الأغلبية البرلمانية ، وأن من اقوى الهيئات في مجلس النواب هو مجلس الكبار، إذ يضم عشرين عضواً من بينهم رئيس المجلس ونوابه وزعماء الفئات الحزبية المعترف بها رسمياً ، وهو هيئة دائمة وتوجيهية ، من مهامه تقديم المشورة لرئيس المجلس فيما يتعلق بسير العملية التشريعية في البرلمان، ويقوم بأعداد جدول أعمال المجلس ويختار رؤساء اللجان المختلفة ويحدد المدة الزمنية لمناقشة أية موضوعات أو مشاريع قوانين تطرح في المجلس ، وعادةً ما يوافق مجلس النواب على توصيات هذا المجلس بصدد تحديد مدة المناقشة لبعض القوانين<sup>(١١)</sup> .

بالإضافة إلى ذلك فأن هناك العديد من اللجان الدائمة التي تشكل في مجلس النواب بموجب القانون الأساسي منها: لجان التحقيق ، ولجنة شؤون الإتحاد الأوروبي ولجان شؤون الخارجية والدفاع ، ويمكن من خلال القانون الإتحادي ان يعين مجلس النواب مفوضاً للشؤون العسكرية للمساعدة في إطار ممارسته للرقابة البرلمانية ، وكذلك تشكيل لجنة الإلتماس للبحث في الطلبات والشكاوي التي تقدم للمجلس بموجب المادة (١٧) من القانون الأساسي<sup>(١٢)</sup> ، وكذلك للمجلس أن يقرر بدء وانتهاء جلساته ، ويستطيع رئيس المجلس ان يدعو المجلس إلى إجتماع مبكر، ويكون الإنعقاد ملزماً إذا وجه إليه الطلب من قبل ثلثي أعضاء المجلس أو من قبل رئيس الجمهورية أو المستشار ، أي بإستطاعة رئيس الجمهورية أو المستشار دعوة المجلس إلى الإنعقاد<sup>(١٣)</sup> .

وبالنسبة للمجلس الاتحادي (البندسرات) فإنه يمثل المجلس الثاني للبرلمان الإتحادي الألماني ، والذي يتكون من أعضاء في حكومات المقاطعات الإتحادية ، وهذه الحكومات هي التي تتولى تعيينهم وسحب عضويتهم ، كما يمكن لأعضاء آخرين ان ينوبوا عنهم بموافقة تلك الحكومات ، لذلك تسيطر حكومات المقاطعات على هذا المجلس ، علماً بأن أعضاء المجلس خاضعون للتوصيات والأوامر التي توجه اليهم من قبل حكوماتهم ، ومن خلال ذلك وعبر الأدوار

التي يقوم بها المجلس الاتحادي تشارك المقاطعات في العملية التشريعية الاتحادية وفي صنع القرار الاتحادي<sup>(١٤)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك خاصية يكاد أن ينفرد بها النظام السياسي الألماني في تمثيل المقاطعات داخل المجلس المذكور ، وهي ان لأعضاء المجلس صفة تشريعية وتنفيذية في ذات الوقت ، إذ انهم يشاركون كأعضاء في المجلس المذكور وذلك بوضع القوانين الاتحادية هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى وبصفتهم أعضاء (وزراء) في حكومات المقاطعات فأنهم يقومون بتنفيذ القوانين الاتحادية<sup>(١٥)</sup> ، لذا فإن هذه المعادلة يمكن أن تترجم مبدأ المشاركة والتعاون مابين المقاطعات والسلطات الاتحادية في المانيا.

وحول تمثيل المقاطعات الألمانية البالغة (١٦) مقاطعة ، فأنها تمثل في المجلس الاتحادي حسب الوزن السكاني لكل منها ، على ان يكون لكل مقاطعة ثلاثة أعضاء في الأقل مهما كان عدد سكانها ، وتكون للمقاطعات التي يزيد عدد سكانها عن مليوني نسمة أربعة أعضاء ، أما المقاطعات التي يزيد عدد سكانها عن ستة ملايين نسمة يكون لها خمسة أعضاء ، وأما المقاطعات التي يزيد سكانها عن سبعة ملايين نسمة تكون ممثلة بستة أعضاء ، الأ انه لكل مقاطعة صوت واحد مهما تعدد ممثلوها في المجلس<sup>(١٦)</sup>.

هذا ويضع المجلس نظاماً داخلياً خاصاً به لغرض تنظيم أموره ، وينتخب رئيسه لمدة عام واحد ، والذي يتولى بدوره دعوة المجلس للإجتماع ، أما من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب الحكومة الاتحادية أو ممثلو مقاطعتين في الأقل ، علماً بأن المجلس يصدر قراراته بأغلبية عدد أصوات أعضائه على الأقل ، ويدلي جميع ممثلي المقاطعة داخل المجلس بأصواتهم بصورة جماعية وموحدة . لذلك لا يستطيع الأعضاء التصويت فرادى للمشروع المقترح بل يجب ان يصوت ممثلو المقاطعة بشكل جماعي<sup>(١٧)</sup>.

وهنا يستطيع المجلس ان يشكل لجاناً لغرض تسيير عملية التشريع الأساسي ، علماً انه يوجد في المجلس نحو اثنتي عشرة لجنة دائمية على انه يصار بين الحين والآخر إلى تشكيل لجاناً خاصة لموضوعات معينة ولكل مقاطعة ممثل واحد في كل لجنة من اللجان الدائمة<sup>(١٨)</sup> ، كما يمكن ان تضم هذه اللجان أعضاء آخرين من حكومات المقاطعات أو أعضاء مكلفين من قبلها<sup>(١٩)</sup>.

ومن الجدير بالذكر إن المجلس الاتحادي يكون في حالة إجتماع دائم ، لأنه ليس له دورة برلمانية ، ولم يحدد له القانون الأساسي فترة محددة لإعادة إنتخاب أعضائه من جديد ، بل ان بداية تكوينه ونهايته محكومة بالانتخابات التشريعية التي تجرى في المقاطعة وبتشكيل وزارة جديدة ،

وهذه الوزارة تتولى انتخاب أعضائها الممثلين في المجلس بعد أخذ رأي المجلس التشريعي في المقاطعة<sup>(٢٠)</sup>.

يتضح مما تقدم ان البرلمان الاتحادي الألماني بمجلسه يمارس اختصاصه الأصيل المتمثل بالأختصاص التشريعي ، وبالإضافة إلى ذلك يزاول اختصاصاً تنفيذياً يتجسد بتشكيلة المجلس الاتحادي ، ذلك المجلس الذي يضم أعضاء في حكومات المقاطعات ، وهؤلاء الأعضاء يمارسون بدورهم اختصاصاً تنفيذياً على مستوى المقاطعات واختصاصاً تشريعياً على مستوى الاتحاد .

## الفرع الثاني

### تكوين البرلمان الاتحادي في الإمارات العربية المتحدة

يُمثل البرلمان الاتحادي في الإمارات العربية المتحدة بالمجلس الوطني الاتحادي<sup>(٢١)</sup> ، والذي يتكون من (٤٠) عضواً يتم اختيارهم من مواطني الإمارات الأعضاء في الاتحاد يمثلون شعب الاتحاد بأكمله ، وأما بشأن طريقة اختيارهم فقد ترك الدستور الإماراتي لكل إمارة أن تحدد طريقة اختيار العدد المقرر لها من الأعضاء<sup>(٢٢)</sup> ، وقد اشترط الدستور جملة من الشروط التي ينبغي توافرها في المرشح لعضوية هذا المجلس ، ومنها ان يكون من مواطني إحدى إمارات الاتحاد وان يكون مقيماً بصفة دائمة في الإمارة التي يمثلها في المجلس وان لا يقل سنه عن خمس وعشرين سنة عند اختياره ، فضلاً عن ان يكون متمتعاً بالأهلية المدنية وان يكون لديه الألمان الكافي بالقراءة والكتابة ، كما لا يجوز الجمع بين عضوية هذا المجلس وأي وظيفة من الوظائف الأخرى في الاتحاد ، علماً أن مدة العضوية فيه سنتان ميلاديتان تبدأ من تأريخ أول اجتماع له ويجوز إعادة اختيار من انتهت مدة عضويتهم من الأعضاء<sup>(٢٣)</sup> .

ويتولى المجلس المذكور عقد جلساته وبصورة علنية في مقر عاصمة الاتحاد إلا أن ذلك لا يمنع من عقدها في أي مكان آخر وذلك بقرار يصدر من أغلبية أعضائه وبموافقة مجلس وزراء الاتحاد ، ويقوم بعقد جلساته وإصدار قراراته وذلك بعد حضور أغلبية أعضائه وتوفر الأغلبية المطلوبة لذلك<sup>(٢٤)</sup> ، وفيما يتعلق بأختصاصاته فأنها يمكن ان تتوزع على ثلاث مجالات رئيسية (المجال التشريعي والمجال الرقابي والمجال المالي) ، فأما اختصاص المجلس في المجال التشريعي فأننا ينحصر بمناقشة مشروعات القوانين المتعلقة بشؤون الاتحاد ، وأما اختصاص المجلس في المجال الرقابي فأنه يمكن ان يتمثل بتوجيه الأسئلة والاستفسارات لأعضاء الحكومة

الاتحادية ، واخيراً اختصاص المجلس في المجال المالي والذي يتجسد بمناقشة مشروع الميزانية والحساب الختامي وابداء الملاحظات بشأنهما (٢٥) .

يترشح مما تقدم ان المجلس الوطني الاتحادي الاماراتي والذي يمثل شعب الاتحاد بمجموعه ، بمعنى انه يمثل الارادة الشعبية ويقابل المجالس الشعبية في النماذج الاتحادية ، الا ان طريقة تشكيله واختصاصاته الاستشارية يجردانه من الهدف الحقيقي الذي اريد له ان يحققه وهو تمثيل شعب الاتحاد هذا من جانب ، ومن جانب اخر أن هذا المجلس بوصفه برلماناً اتحادياً اختلف عن البرلمانات الاتحادية الأخرى من حيث تشكيله ومدة عضويته واختصاصاته .

## المطلب الثاني

### تكوين البرلمان الاتحادي في العراق

لغرض بحث تكوين البرلمان الاتحادي في العراق لابد من دراسته وفق قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ ، ومن ثم تسليط الضوء على دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، عليه فأننا سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين رئيسيين ، اذ سنتناول تكوين البرلمان الاتحادي في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ وذلك في فرع اول ، بعد ذلك سنتعرف على تكوين البرلمان المذكور في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

## الفرع الأول

### تكوين البرلمان الاتحادي في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤

أن تشكيل البرلمان الاتحادي في ظل قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ يختلف عنه في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، ففي قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ ، وقبل الحديث عن تكوين البرلمان الاتحادي فيه لابد من الإشارة الى أن المرحلة الانتقالية في العراق تتألف من فترتين اساسيتين ، الأولى تبدأ بتشكيل حكومة عراقية مؤقتة في ٣٠/٦/٢٠٠٤ وتمارس كافة اعمالها وفقاً لهذا القانون وملحقه ، إذ تتألف هذه الحكومة من مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة ، وأما الفترة الثانية فأنها تبدأ بعد تأليف الحكومة العراقية الانتقالية أثر انتخابات برلمانية لتكوين الجمعية الوطنية في ٣١/كانون الأول /٢٠٠٤ وفي جميع الأحوال على أن لا تكون بعد ٣١/كانون الثاني/٢٠٠٥ ، وتنتهي هذه الفترة عند تأليف الحكومة العراقية المنتخبة وفقاً لدستور دائم (٢٦) .



وتأسيساً على ذلك فإن هاتين الفترتين المذكورتين تكاد تكون مختلفتين من حيث تكوين البرلمان الاتحادي فيهما ، ففي مايتعلق بالمجلس الوطني المؤقت في الفترة الانتقالية الأولى فإن ملحق قانون إدارة الدولة قد نص وبشكل واضح على هيكلته وصلاحياته ، إذ يعد مجلساً استشارياً يقدم المشورة لمجلس الرئاسة ومجلس الوزراء ، ويتم اختيار كافة أعضائه من قبل مؤتمر وطني والذي تم انعقاده في ٢٠٠٤/٨/١٥ ، وفي خضم هذا المؤتمر انبثق عنه المجلس الوطني العراقي المؤقت والذي ضم (١٠٠) عضواً جميعهم من ممثلي المحافظات والأحزاب السياسية والشخصيات العراقية المرموقة ، بضمنهم أعضاء مجلس الحكم ممن لم يتولوا مناصب حكومية أخرى<sup>(٢٧)</sup> .

هذا ويختص المجلس المذكور بممارسة العديد من الاختصاصات والصلاحيات ، ومن ضمنها تقديم المشورة لرئاسة الدولة ومجلس الوزراء ومراقبة تنفيذ القوانين من قبل الهيئات التنفيذية وتعيين رئيس الجمهورية أو أحد نائبيه في حالة الاستقالة أو الوفاة وحق استجواب رئيس واعضاء مجلس الوزراء وحق نقض الأوامر التنفيذية وتصديق الميزانية ووضع النظام الداخلي لمجلس الوزراء<sup>(٢٨)</sup> .

ويتضح مما تقدم فإن المجلس الوطني يفتقد إلى اختصاصه الأصيل المتمثل بممارسة الاختصاص التشريعي والذي اناطه الملحق - ملحق قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية بالسلطة التنفيذية المتكونة من مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء وذلك بأصدارهما أوامر لها قوة القانون بالرغم من أنه احتفظ بدوره في ممارسة الاختصاص الرقابي والذي تجسد بمراقبة اعمال السلطة التنفيذية ومتابعة تنفيذها لأعمالها .

وأما فيما يتعلق بالجمعية الوطنية التي سادت الفترة الانتقالية الثانية ، فإنها تمثل السلطة التشريعية الانتقالية في العراق ، والتي تتكون من (٢٧٥) عضواً يتم انتخابهم وفقاً لقانون الانتخابات رقم (٩٦) لسنة ٢٠٠٤<sup>(٢٩)</sup> وقانون الأحزاب والهيئات السياسية رقم (٩٧) لسنة ٢٠٠٤ ، وينبغي أن تتمثل النساء بنسبة لا تقل عن ربع عدد أعضاء الجمعية المذكورة ، كما وأشترط القانون تحقيق تمثيل عادل لشرائح المجتمع العراقي كافة وبضمنها التركمان والكرد واشوريون وغيرهم<sup>(٣٠)</sup> .

إضافةً إلى ذلك فقد اشترط القانون جملة من الشروط في المرشح لعضوية الجمعية الوطنية<sup>(٣١)</sup> ، وينبغي أن تكون جلساتها علنية إلا إذا تطلب الأمر غير ذلك ، كما وتتخذ قراراتها بالأغلبية البسيطة إلا في الحالات التي نص فيها القانون بخلاف ذلك<sup>(٣٢)</sup> .

يتضح مما تقدم إن البرلمان الاتحادي في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية مكون من مجلس واحد ، وبذلك فإن مشاركة الأقاليم ( والمقصود هنا اقليم كردستان كونها لم تشكل بعد )

والمحافظات في ممارسة الإختصاص التشريعي الاتحادي لا تكون إلا من خلال هذا المجلس فقط ، وتبعاً لذلك فلا يمكن الحديث عن وجود توازن بين المحافظات الصغيرة والكبيرة ( وسواء كانت منتظمة ام لم تكن منتظمة بأقليم ) عند ممارسة الإختصاص المذكور ، نظراً لعدم وجود مجلس خاص بها يمثلها بشكل متساوي .

## الفرع الثاني

### تكوين البرلمان الاتحادي في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

بعكس قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية والذي يتكون البرلمان الاتحادي فيه من مجلس واحد ، نجد أن البرلمان الاتحادي في دستور ٢٠٠٥ قائم على أساس نظام المجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد<sup>(٣٣)</sup> ، حيث يضم المجلس الاول ممثلين عن الشعب العراقي كافة بينما يضم المجلس الثاني ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم .

فبالنسبة لمجلس النواب فقد نظم الدستور المذكور والقوانين الأخرى الأحكام المتعلقة به بشكل تفصيلي ، حيث انه يتكون من (٢٧٥) عضواً بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق<sup>(٣٤)</sup> ، يمثلون الشعب العراقي بأكمله ، ويتم إنتخابهم من بطريق الإقتراع العام السري المباشر، ويراعي تمثيل سائر مكونات الشعب فيه<sup>(٣٥)</sup> ، على ان يتضمن المجلس ما لا يقل عن الربع من عدد أعضائه من النساء<sup>(٣٦)</sup> ، وجعل مدة العضوية في المجلس(٤) سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة<sup>(٣٧)</sup> ، مالم يتم حل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلب من ثلث أعضائه أو طلب من رئيس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية (أو مجلس الرئاسة في الدورة البرلمانية الأولى)<sup>(٣٨)</sup> .

وحفاظاً على مبدأ الفصل بين السلطات وعدم إزدواجية المناصب ينص الدستور على عدم امكانية الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب رسمي آخر، ويعد العضو الذي تقلد منصباً في مجلس الرئاسة أو مجلس الوزراء مستقياً من عضوية المجلس<sup>(٣٩)</sup> ، ويبيت المجلس في صحة عضوية أعضائه خلال ثلاثين يوماً من تأريخ الإعتراض بأغلبية ثلثي أعضائه، ويمكن الطعن بقرار المجلس أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تأريخ صدور القرار ، ويكمن الأساس القانوني للطعن في

صحة عضوية النائب في قانون الانتخاب الذي حدد شروط المرشح لعضوية هذا المجلس<sup>(٤٠)</sup>.

هذا ويدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للإنعقاد خلال (١٥) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات النيابية، وتعقد الجلسة الأولى برئاسة أكبر الأعضاء سناً<sup>(٤١)</sup>، ثم يتولى المجلس انتخاب رئيس المجلس ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه<sup>(٤٢)</sup>، وتكون جلسات المجلس علنية إلا إذا وجد المجلس ضرورة فإنه يعتمد إلى جعلها سرية<sup>(٤٣)</sup>، ومن الموضوعات التي تدفع المجلس إلى اغلاق جلساته وجعلها سرية كأن يتعلق الموضوع بأمور عسكرية أو أمنية مثلاً فإنها تقتضي السرية. وللمجلس دورة إنعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدهما ثمانية أشهر في السنة، يبدأ أولهما في (١) آذار وينتهي في (٣٠) حزيران، ويبدأ ثانيهما في (١) أيلول وينتهي في (٣٠) كانون الأول من كل سنة. وتجوز الدعوة إلى جلسة إستثنائية أو تمديد دورة الإنعقاد بما لا يزيد على (٣٠) يوماً. وإذا كان المجلس يناقش الموازنة العامة فإن الفصل التشريعي لا ينتهي الا بعد الموافقة عليها<sup>(٤٤)</sup>.

ويتحقق النصاب القانوني لإنعقاد جلسات مجلس النواب (بمقتضى الدستور والنظام الداخلي الخاص به) بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، ويتخذ قراراته بالأغلبية البسيطة لعدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة، ما لم ينص الدستور على خلاف ذلك، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس<sup>(٤٥)</sup>.

وأما بخصوص مجلس الاتحاد، فإنه يعد الجهاز التشريعي الثاني على مستوى الاتحاد<sup>(٤٦)</sup>، وقد ذهب المشرع العراقي بشأنه إلى انه ينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب<sup>(٤٧)</sup>، وأن المجلس المذكور يضم ممثلين عن الاقاليم (التي لم تشكل بعد ماعدا إقليم كردستان) والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، هذا وقد نص الدستور على ان يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة به إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين وفي الدورة الانتخابية الثانية التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور<sup>(٤٨)</sup>، علماً بأنه لم يصار الى صدور قانون بشأنه وتشكيله لحد الآن.

ومن الجدير بالذكر الى ان لجنة التعديلات الدستورية النيابية عملت على اعداد مشروع تعديل الدستور، وقامت بتضمينه العديد من النصوص والأحكام المتعلقة بمجلس الاتحاد<sup>(٤٩)</sup>.

وتبعاً للتعديل الدستور المقترح فإن مجلس الاتحاد يمثل مصالح الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، ويضم ممثلين عنهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام السري المباشر من قبل سكان

الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم<sup>(٥٠)</sup> ، وبنسبة عضوين لكل محافظة سواء كانت المحافظة منتظمة او غير منتظمة بأقليم باستثناء محافظة بغداد إذ يكون لها اربعة أعضاء ، ويشترط في المرشح لعضوية المجلس المذكور ما يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب ، بالإضافة الى كونه من سكنة المحافظة التي يمثلها ، وأن يكون قد اتم الاربعين عاماً من عمره وينظم ذلك بقانون ، وتجدر الإشارة الى انه يقوم رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بتعيين خمسة اشخاص اعضاء في المجلس المذكور من الشخصيات التي تتمتع بخبرة مشهودة ، وبما يضمن تمثيل المكونات<sup>(٥١)</sup> .

يترشح مما تقدم إن التعديل الدستوري المقترح جمع بين اسلوبي الانتخاب والتعيين في اختيار اعضاء مجلس الاتحاد ، فضلاً عن ذلك فإنه اعتمد قاعدة المساواة في التمثيل في المجلس المذكور باستثناء محافظة بغداد ، اذ تكون ممثلة بأربعة اعضاء ، وقد يعود ذلك لكثرة عدد سكانها مقارنة بالمحافظات الأخرى .

وبعد ذلك يؤدي عضو مجلس الاتحاد ذات اليمين الدستورية بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور<sup>(٥٢)</sup> ، وأن مدة دورة المجلس أربع سنوات تقويمية ، تبدأ من تأريخ أول جلسة له وتنتهي بانتهاء دورة انعقاد السنة الرابعة ، علماً بأن عضو المجلس المذكور يتمتع بذات الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها عضو مجلس النواب والمنصوص عليها في الدستور<sup>(٥٣)</sup> .

وتجرى انتخابات مجلس الاتحاد بالتزامن مع انتخابات مجلس النواب ، ويجتمع عند اجتماع المجلس المذكور ، وتكون دورة انعقاد كلا المجلسين متوافقة ، ويحل المجلس عند حل مجلس النواب دون العكس ، كما ويدعى مجلس الاتحاد الى الانعقاد بمرسوم جمهوري مع دعوة مجلس النواب خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ، وتعد الجلسة الاولى برئاسة أكبر الاعضاء سناً لانتخاب الرئيس ونائبيه ، بعد ذلك ينتخب مجلس الاتحاد رئيساً له ثم نائباً أول ونائباً ثانٍ بالإغلبية المطلقة لعدد اعضائه بالانتخاب السري المباشر<sup>(٥٤)</sup> ، وان نصاب انعقاد جلساته لا يمكن إن يتحقق الا بحضور الأغلبية المطلقة لعدد اعضائه ، سيما وان قراراته لا يمكن إن تتخذ الا بعد تحقق النصاب وتصويت الأغلبية البسيطة عليها مالم يتم النص على خلاف ذلك<sup>(٥٥)</sup> .

وبعد ذلك ينبغي على مجلس الاتحاد وضع نظام داخلي خاص به لتنظيم سير عمل فيه ، علماً بأن جلسات المجلس علنية الا اذا قرر خلاف ذلك ، وبالنسبة لمحاضر جلساته فأنها تنشر تبعاً لما يراه مناسباً من وسائل معتمداً في ذلك على قانون المجلس<sup>(٥٦)</sup> .

ويبدو مما تقدم إن قيام لجنة التعديلات الدستورية النيابية بأعداد التعديل الدستوري المقترح أو ما يسمى بمشروع تعديل الدستور ، ماهو إلا لمعالجة الفراغ الدستوري الحاصل من جهة ، ولأكمال هيكلية السلطة التشريعية الاتحادية وحماية مصالح الأقاليم والمحافظات من جهة أخرى . ومن نافلة القول وبعد ان تحدثنا عن تكوين البرلمان الاتحادي في الدول محل الدراسة كونه يتكون ( وفي اغلب الدول الاتحادية ) من مجلسين احدهما يمثل شعب الدولة الاتحادية ككل ويسمى بـ (المجلس الأدنى) والآخر يمثل الوحدات المكونة للاتحاد ويطلق عليه بـ (المجلس الأعلى) ، لابد من ان يثار تساؤل مفاده أي من المجلسين يعبر عن مظهر الاتحاد هل هو المجلس الأدنى أم المجلس الأعلى؟ ولماذا .

للإجابة عن التساؤل المذكور فقد اختلف الفقه في ذلك فمنهم<sup>(٥٧)</sup> من يقول أن المجلس الأدنى هو الذي يعبر عن مظهر الوحدة أو الاتحاد مستنداً في ذلك إلى إنه يمثل شعب الدولة بمجموعه ، أما المجلس الأعلى فهو على العكس من ذلك يعبر عن مظهر الاستقلال وهذا الاتجاه يعود الى قلة من الفقه . الأ أن الاتجاه الغالب في الفقه<sup>(٥٨)</sup> يذهب إلى أن المجلس الأعلى وإن كان يمثل الوحدات المكونة للاتحاد إلا انه لا يمكن أن يعبر عن مظهر الاستقلال ذلك لأن وجوده داخل البرلمان الاتحادي بجانب المجلس الأدنى هو تمثيل للوحدات الأعضاء جميعها وليس لوحدة معينة ، ثم إن البرلمان الإتحادي يباشر اختصاصاته بمجلسيه الأعلى والأدنى وتسري سلطاته على إقليم الدولة بأسره ، فمجلس الوحدات جزء متمم للجهاز التشريعي الإتحادي الذي تشترك جميع الوحدات السياسية في بنائه ، و لهذا كان وجوده ودوره في العمل بهذا الشكل يؤكد على انه يعبر عن مظهر الاشتراك وليس عن مظهر الاستقلال .

ونحن نميل الى ماذهب إليه الاتجاه الثاني كونه الأقرب إلى الصواب ، بالإضافة إلى أن التشريعات الاتحادية لايمكن أن تتخذ إلا بموافقة الأغلبية في البرلمان الاتحادي ككل ، وهذا يؤدي بدوره إلى أن أية وحدة من الوحدات المكونة للاتحاد لايمكن لها أن تستأثر وحدها بهذا الاختصاص .

## المبحث الثاني

### اجراءات سن التشريع في البرلمان الاتحادي

أن للبرلمان الاتحادي في الدول الاتحادية دور اساسي في عملية سن التشريعات الاتحادية بأعتبره صاحب الاختصاص الاصيل في التشريع ، حيث يظهر دوره من خلال ما يسطع به من القيام بأغلب مراحل التشريع التي تساعد بدورها على صياغة التشريعات في الدولة الاتحادية بدءاً باقتراح مشروعات القوانين مروراً بمناقشتها وانتهاءً بالتصويت عليها .

وتبعاً لذلك فأنا سوف نتولى دراسة اجراءات سن التشريع في البرلمان الاتحادي من خلال مطلبين اساسيين ، فأما المطلب الأول فأنا سنتناول فيه اقتراح مشروعات القوانين ، واما المطلب الثاني فأنا سنتعرف فيه على مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها .

## المطلب الأول

### اقتراح مشروعات القوانين

تعد مرحلة اقتراح مشروعات القوانين المرحلة الأولى من مراحل العمل التشريعي والتي تمثل جوهر القانون وتؤسس لبنته الأولى ، ذلك ان القانون هو في الأصل فكرة يراد إدخالها في النظام القانوني واقتراح الأخذ بهذه الفكرة تعد هو أول مرحلة في عملية سن التشريع<sup>(٥٩)</sup>، ولهذا فإن اقتراح التشريع أصبح من الأمور المهمة التي تتمسك بها البرلمانات والتي لا يمكن ان تتنازل عنها ، وغاية الأمر انه يراعى في نظر القوانين التي يقترحها أعضاء البرلمان قيود اجرائية تعفى منها مشروعات القوانين التي يقترحها رئيس الدولة والحكومة في بعض الدول الاتحادية ، إذ ان هذه المشروعات لم تقدم الا بعد بحث ودراسة كافية<sup>(٦٠)</sup> ، لهذا أطلق على ما تقترحه السلطة التنفيذية (مشروعات قوانين) اما التي تأتي عن طريق الأعضاء فتسمى (مقترحات القوانين)<sup>(٦١)</sup> .

وتبعاً لذلك فإن الاقتراح أما أن يكون حقاً خالصاً للبرلمان أو أن يكون حقاً مشتركاً بينه وبين السلطة التنفيذية ، فأما الاقتراح البرلماني والذي يتجسد بقيام النواب بتقديم مقترحات القوانين للبرلمان والذي أقرته الدساتير على اعتبار ان هذا الحق مقرر للسلطة التشريعية<sup>(٦٢)</sup> .

ونظراً للطابع الفني الذي أصبحت تتسم به عملية التشريع ، فإن المتتبع يرى ان الغالبية العظمى من التشريعات هي ذات مصدر حكومي وان دور البرلمانات في هذا المقام أصبح يقتصر عملياً على إقرار المشروعات التي تقدمها الحكومة بعد ان تقتنع بالأسس التي تقوم عليها تلك التشريعات ، ولكن ثمة تطورات ملحوظة في هذا الصدد غيرت تلك الصورة التقليدية لتصبح

صورةً أخرى ، وذلك من خلال ماتضمنته العديد من الدساتير ، إذ اخذت تتطوي على ان سلطة البرلمانات هي الأصل وان السلطات الأخرى مشتقة منها ، فالقانون هو التعبير عن إرادة الشعب ومن ثم فأن مجاله هو الأصل ، وعمل السلطة التنفيذية هو عمل تبعي<sup>(٦٣)</sup> .

وأما حق الاقتراح المشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، والذي يقصد به ان يمنح الدستور حق اقتراح مشروعات القوانين لكلا السلطتين (التشريعية والتنفيذية) في آن واحد ، فقد اقرت الكثير من الدساتير الاتحادية التي تعتمد مبدأ الفصل المرن بين السلطات هذا الحق ومنها القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩<sup>(٦٤)</sup> وقانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤<sup>(٦٥)</sup> ودستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥<sup>(٦٦)</sup> ، بل الأبعد من ذلك فأن هذا الحق اخذ يسود حتى في ظل النظام القائم على الفصل التام بين السلطات بناءً على نصوص خاصة أو مسوغاتٍ عملية<sup>(٦٧)</sup> .

ويبدو مما تقدم فأن حق الاقتراح المشترك أمر لاغنى عنه لأنه يعمل على تفادي العيوب التي يمكن أن تترتب إزاء انفراد أي من السلطتين بهذا الحق والذي يؤدي إلى تعسفها في ذلك هذا من جانب ، ومن جانب آخر ثم فأن الاقتراح يمثل أحد الوسائل التي تستخدمها السلطة التنفيذية لتحقيق السياسة العامة التي ترسمها وتنفذها .

ومن أجل تسليط الضوء على اقتراح مشروعات القوانين في الدول محل الدراسة لابد من دراستها من خلال فرعين أساسيين ، حيث سنتعرف على اقتراح مشروعات القوانين في ألمانيا الاتحادية والإمارات العربية المتحدة وذلك في الفرع الأول ، بعد ذلك سنتناول اقتراح مشروعات القوانين في العراق .

## الفرع الأول

### اقتراح مشروعات القوانين في ألمانيا الاتحادية والإمارات العربية المتحدة

لغرض بحث اقتراح مشروعات القوانين في ألمانيا الاتحادية والإمارات العربية المتحدة لابد من دراسته من خلال نقطتين مستقلتين ، فأما الأولى فأنها سوف تتضمن اقتراح مشروعات القوانين في ظل القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ ، وأما الثانية فأنها سوف تتطرق الى اقتراح مشروعات القوانين في ظل دستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ .

اولاً ————— اقتراح مشروعات القوانين في ظل القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩

يتولى البرلمان الاتحادي في جمهورية ألمانيا الاتحادية تشريع القوانين والقرارات الاتحادية والذي يعد من الوظائف الأساسية التي يتمتع بها ، بدءاً من اقتراح مشروعات القوانين من قبل

مجلس النواب والمجلس الاتحادي وذلك بمقتضى المادة (١/٧٦) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل ، والتي نصت على انه (يمكن ان يتم عرض مشاريع القوانين على المجلس النيابي الاتحادي من قبل الحكومة الاتحادية او من قبل مجلس النواب الاتحادي او من قبل المجلس الاتحادي) ، مروراً بمناقشتها والتصويت عليها من قبل كلا المجلسين اللذين يتكون منهما البرلمان المذكور وذلك بموجب المادة (٢/٧٦) من القانون المذكور والتي جاءت بالقول (مشاريع القوانين التي تعدها الحكومة الاتحادية ينبغي تحويلها الى المجلس الاتحادي أولاً ، وللمجلس الاتحادي الحق ان يبدي وجهة نظره في هذه المشاريع القانونية ....) ، وأنتهاءً بمرحلة بالإصدار والذي تتم من قبلهما أيضاً وذلك بموجب المادة (١/٧٧) والتي نصت على ان (يتم اقرار القوانين الاتحادية من قبل مجلس النواب الاتحادي ...) وقد تأكد ذلك بمقتضى (٧٨) من القانون ذاته لنتص على انه (يصبح القانون الذي تم اقراره من قبل مجلس النواب الاتحادي قانوناً نافذاً ، اذا حصل على موافقة المجلس الاتحادي ....) .

وبذلك فإن مشروعات القوانين في البرلمان الألماني تقترح من قبل مجلس النواب الاتحادي و المجلس الاتحادي فضلاً عن ذلك الحكومة الاتحادية ( والتي سوف نتحدث عنها لاحقاً ) ( أي ينحصر إقتراح القوانين في هذه الجهات الثلاثة<sup>(٦٨)</sup> .

وتبعاً لذلك فإن مشروعات القوانين التي تقترح من قبل المجلس الاتحادي ينبغي تحويلها عن طريق الحكومة الاتحادية خلال ستة أسابيع إلى مجلس النواب ، إذ يفترض ان تبين الحكومة الاتحادية خلال هذه المدة وجهة نظرها حول تلك المشروعات ، ويمكن تمديد هذه المدة إلى تسعة أسابيع إذا طالبت الحكومة بذلك لأسباب تتعلق بحجم المشروعات المقدمة ، أما إذا وصف المشروع من قبل المجلس الاتحادي بأنه عاجل ، فإنه يجب على الحكومة ابداء وجهة نظرها حول المشروع خلال مدة ثلاثة أسابيع ، وإذا طلبت الحكومة مهلة إضافية تمدد المدة إلى ستة أسابيع<sup>(٦٩)</sup> ، اما مشروعات القوانين التي تتضمن تعديل القانون الأساسي أو نقل الحقوق السيادية حسب المادتين (٢٣ و ٢٤) من القانون الأساسي فتكون المدة أمام الحكومة الاتحادية لأبداء الرأي تسعة أسابيع ، وعلى مجلس النواب مناقشة مشاريع القوانين في فترة زمنية معقولة<sup>(٧٠)</sup> .

هذا وان مشروعات القوانين التي يقدمها المجلس الاتحادي أقل بكثير من المشروعات التي تعدها الحكومة الاتحادية ، وتقدم هذه المشروعات إلى المجلس الاتحادي أولاً لإبداء الرأي حولها بالمدد نفسها المذكورة سابقاً ، ولكن إذا ماوصف المشروع بالعاجل من قبل الحكومة الاتحادية يمكن طرحه على مجلس النواب بعد طرحه على المجلس الاتحادي بثلاثة أسابيع أو ستة أسابيع إذا طلب المجلس الاتحادي إعطاء مهلة جديدة ، وللمجلس الاتحادي الحق في إجراء أية تعديلات ،



وترفق هذه التعديلات بالمشروع الأصلي عند إحالته إلى مجلس النواب<sup>(٧١)</sup> ، وتسمى هذه المرحلة السابقة على مناقشة مشروعات القوانين بـ (الموافقة الأولى)<sup>(٧٢)</sup> .

**ثانياً – اقتراح مشروعات القوانين في ظل دستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ .**  
عمل دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر عام ١٩٧١ على حرمان أعضاء البرلمان من الاقتراح بصورة كلية<sup>(٧٣)</sup> ، حيث قصر دور المجلس الوطني الاتحادي على مناقشة وإقرار مشروعات القوانين التي تقدم إليه من جانب الحكومة ولم يعرض لاحتمال اقتراح يتقدم به الأعضاء بل ان مفهوم المادة (١١٠) من الدستور ، والتي بينت خطوات إعداد القوانين . تستبعد هذا الاحتمال لأنها تبدأ بخطوة محددة هي ان (يعد مجلس الوزراء مشروع القانون ويعرضه على المجلس الوطني الاتحادي) ، ومعنى ذلك ان المجلس الوطني الاتحادي لا يمكن ان يعرض الا لمشروع سبق ان أعده مجلس الوزراء<sup>(٧٤)</sup> .

## الفرع الثاني

### اقتراح مشروعات القوانين في العراق

لغرض الألفام بأقتراح مشروعات القوانين في العراق لآبد من بحثه في ظل قانون ادارة الدولة للمرحلة الأنتقالية لعام ٢٠٠٤ اولاً ، ومن ثم تسليط الضوء على دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

**اولاً – أقتراح مشروعات القوانين في ظل قانون ادارة الدولة للمرحلة الأنتقالية لعام ٢٠٠٤**  
إعتمد قانون ادارة الدولة للمرحلة الأنتقالية أسلوب الأقتراح المشترك ، حيث اناط مهمة اقتراح القوانين بالجمعية الوطنية ومجلس الوزراء ، فأما بالنسبة للجمعية الوطنية والتي تمثل بدورها البرلمان الأتصادي ، فأنها تمارس اغلب مراحل التشريع الأتصادي ، بدءاً من اقتراح مشروعات القوانين وذلك بمقتضى المادة (٣٣/د) من القانون المذكور ، بعد ذلك مناقشة مشروعات القوانين وهذا مانصت عليه (٣٣/ب) من القانون ذاته ، واخيراً نأتي على مرحلة اصدار القوانين وذلك بموجب المادتين (٣٠/ب ، ٣٧) من القانون ذاته .

ولغرض التطرق الى المسارات التي تمر بها مشروعات القوانين وفقاً لقانون ادارة الدولة للمرحلة الأنتقالية ، حيث تقدم كما اشرنا مسبقاً من قبل مجلس الوزراء واعضاء الجمعية الوطنية الى رئيس الجمعية الذي يتولى بدوره امر احوالها على اللجنة المختصة في اول جلسة تالية لورودها بعد أخطار اعضاء الجمعية بذلك وله لرئيس الجمعية الوطنية أو بناءً على طلب الحكومة

ان يقرر تلاوة المشروع المقترح أو طبعه وتوزيعه مع مذكرته الأيضاحية على اعضاء الجمعية كافة<sup>(٧٥)</sup>.

بعد ذلك يحق لكل عضو من اعضاء الجمعية ولرئيس مجلس الوزراء بناءً على طلب يقدم إلى الجمعية قبل انعقاد الجلسة النظر في مشروعات القوانين وذلك بأن يقتصر التعديل بالحذف أو الأضافة أو التجزئة على أن يقدم ذلك مكتوباً لرئيس الجمعية قبل اربعة وعشرين ساعة من بدء الجلسة ، وإذا ادخلت اللجنة المختصة تعديلات على المشروعات المحالة عليها استحصال موافقة رئيس الجمعية<sup>(٧٦)</sup> لإحالة إلى اللجنة القانونية لضبط صياغته خلال المدة التي تحددها الهيئة ، وهنا ينبغي على اللجنة التي احيل عليها مشروع القانون أن تقدم بعد الانتهاء من دراسته تقريراً عاماً ، بعد ذلك يتلو رئيس الجمعية في الجلسة المخصصة للمناقشة تقرير اللجنة المختصة وما قد يتضمنه من آراء مخالفة لرأي أغلبية اللجنة ، وفي جميع الأحوال تجري المناقشة على أساس المشروع الذي تقدمت به اللجنة<sup>(٧٧)</sup> .

وعندئذ تبدأ المداولة حول المبادئ والأسس العامة للمشروع اجمالاً ، فإذا لم توافق الجمعية بأغلبية عدد أعضائها على مشروع القانون من حيث المبدأ عد ذلك رفضاً للمشروع بأكمله<sup>(٧٨)</sup> .

#### ثانياً – اقتراح مشروعات القوانين في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

إن دستور جمهورية العراق لم يختلف عن قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية ، اذ انه اعتمد اسلوب الاقتراح المشترك ايضاً ، حيث اناط اقتراح مشروعات القوانين بالسلطة التشريعية ممثلةً بمجلس النواب والسلطة التنفيذية ممثلةً برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، حيث يتولى مجلس النواب مهمة اقتراح القوانين وذلك عن طريق عشرة من أعضائه أو احد لجانه المختصة ، وذلك بمقتضى المادة (٦٠ / ثانياً) من الدستور المذكور .

ولاجل بحث الآليات التي يتم من خلالها تقديم مشروعات القوانين فإن المشرع الدستوري العراقي في دستور ٢٠٠٥ وبمقتضى المادة (٦٠) منه ، أشار إلى أن مقترحات القوانين كما يمكن لها أن تقدم من قبل البرلمان فإنه يمكن لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء أن يتقدم بمشروعات القوانين ، أي أن اقتراح القوانين اصبح حقاً مشتركاً بين الحكومة والبرلمان<sup>(٧٩)</sup> .

وعلى اية حال فأما بالنسبة للمقترحات التي تقدم من قبل مجلس النواب عن طريق عشرة من أعضائه أو أحد لجانه المختصة<sup>(٨٠)</sup> ، فأنها تقدم إلى رئيس مجلس النواب مصاغة على شكل مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون ، بعد ذلك يتولى الرئيس إحالتها على اللجنة القانونية لتتولى دراستها واعداد تقرير بشأنها حول جواز النظر فيها أو رفضها ، وله للرئيس أن يقترح على المجلس رفض الاقتراح لأسباب تتعلق بالموضوع بصفة عامة<sup>(٨١)</sup> ، كما ان للرئيس ايضاً ان يبلغ

الجهة مقدمة الاقتراح كتابة بمخالفته للمبادئ الدستورية أو القانونية ، بعد عرضه على اللجان المختصة أو عدم استيفاء الشكل المطلوب أو أن الأحكام التي تتضمنها مواد متواجدة في قوانين نافذة<sup>(٨٢)</sup> .

هذا ولمقدمي مقترحات القوانين سحبها وذلك بطلب كتابي يقدم لرئيس المجلس في أي وقت قبل بدء مناقشة المواد في المجلس ، مالم يقدم احد الأعضاء طلباً كتابياً إلى رئيس المجلس يطلب فيه الاستمرار بالنظر في المقترح المقدم ، علماً بأن هذه المقترحات إذا ماتم سحبها فأنها تعتبر وكأنها لم تكن<sup>(٨٣)</sup> .

وهنا يكون لكل عضواً من اعضاء المجلس عند النظر في مشروعات أو مقترحات القوانين ان يقترح التعديل بالحذف أو الإضافة أو التجزئة في المواد فيما يعرض من تعديلات على ان يقدم هذا التعديل مكتوباً إلى رئيس اللجنة قبل الجلسة التي ستعقد في المواد التي يشملها التعديل بأربع وعشرين ساعة على الأقل<sup>(٨٤)</sup> .

## المطلب الثاني

### المناقشة والتصويت

تعد مرحلة مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها المرحلة الثانية من مراحل الاختصاص التشريعي ، والتي تأتي مباشرة بعد مرحلة اقتراح مشروعات القوانين ، وسواء أكانت هذه المشروعات أو المقترحات مقدمة من جانب أعضاء البرلمان أو من جانب الحكومة ، فإنه لكي تصبح قانوناً لابد من أن يوافق عليها البرلمان ، سواء شكل من مجلس واحد أو من مجلسين ، وتتم إجراءات التصويت على مشروعات القوانين وفقاً للإجراءات التي تحكم سير العمل بالبرلمان أي طبقاً للنظم أو اللوائح الداخلية ، والتي غالباً ماتتضمن الأحكام الرئيسة المتعلقة بالأولوية في المناقشة وبنصاب الحضور ، وبكيفية إيداء الرأي (كتابة أو بالنداء أو برفع الأيدي) وآلية التصويت وغيرها<sup>(٨٥)</sup> .

وتختلف الأنظمة السياسية من نظام لآخر بحسب الآليات المعتمدة لتلك المناقشة ، فبعضها يطرح المناقشة في الجلسة العامة للبرلمان والبعض الآخر يحيل المناقشة إلى لجان مختصة لهذا الغرض ، إذ تتم مناقشة مشروع القانون على ضوء التقرير المقدم من اللجنة البرلمانية المختصة ، وينبغي طرح المشروع على المجلس لمناقشته والتصويت عليه مادة مادة ثم يؤخذ الرأي على المشروع بأكمله، وتتم الموافقة عليه بالأغلبية المطلقة للحاضرين ، وذلك في غير الحالات التي

تشتترط فيها أغلبية خاصة ، وعند تساوي الآراء المؤيدة والمعتزضة ، يعد المشروع موضوع المناقشة مرفوضاً في بعض الدساتير<sup>(٨٦)</sup> .

وكل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ، ورفضه البرلمان لا يجوز تقديمه ثانية في نفس دورة الانعقاد ، وبمجرد ان تنتهي اللجان أعمالها وتضع تقاريرها التفصيلية بما تتضمنه من توصيات تعرضها على المجلس التشريعي بقصد المناقشة العامة أو المحدودة أو على التصويت بدون مناقشة ، والقصد من ذلك ان المناقشة العامة تكون بحضور رئيس المجلس أو نائبه بعد ان يتم تسجيل النواب الذين يرغبون في المداخلات لدى مكتب المجلس وتجري حسب ترتيب التسجيل في القائمة، وإذا كانت المناقشة محدودة تكون بعد استشارة اللجان المختصة ان يقرر إجراء مناقشة محدودة قبل التصويت ، ويمكن إجراء التصويت على مشروع القانون من دون مناقشة ، إذا ما طلبت الحكومة أو اللجنة المختصة ذلك ، ويتولى رئيس المجلس عرض ذلك على اجتماع رؤساء اللجان<sup>(٨٧)</sup> ، ولا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائه ، ويعد مبدأ المناقشة العلنية من المبادئ السائدة في دساتير دول العالم الحديث<sup>(٨٨)</sup> .

عليه سيتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين مستقلين ، فأما الفرع الأول فإنه سيتضمن المناقشة والتصويت في جمهورية ألمانيا الاتحادية والامارات العربية المتحدة ، ولما الفرع الثاني فإنه سيخصص لموضوع المناقشة والتصويت في العراق .

## الفرع الأول

### المناقشة والتصويت في ألمانيا الاتحادية والامارات العربية المتحدة

من اجل بحث المناقشة والتصويت في ألمانيا الاتحادية والامارات العربية المتحدة لابد من دراستها من خلال نقطتين مستقلتين ، فأما الأولى فإنها ستخصص لموضوع المناقشة والتصويت في القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ ، وأما الثانية فإنها ستتضمن موضوع المناقشة والتصويت في دستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ .

#### أولاً – المناقشة والتصويت في القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩

إن مناقشة مشروعات القوانين في ظل القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية يضطلع بها البرلمان الاتحادي ، وذلك بموجب المادة (٢/٧٦) من قانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ ، بالإضافة الى الحكومة الاتحادية أيضاً يكون لها دور في هذه المرحلة وذلك من خلال حضور أعضائها ( عندما يطلب منهم الحضور) في جلسات البرلمان الاتحادي ولجانه

لغرض ابداء ارائهم ومقترحاتهم حول مشروعات القوانين ، وكل ذلك بمقتضى المادتين (٤٣) و (٥٣) من ذات القانون<sup>(٨٩)</sup> .

وتبعاً لذلك وعندما يعرض مشروع القانون على مجلس النواب ، فإنه يناقش في المجلس قبل إحالته إلى إحدى اللجان المختصة فيه في فترة زمنية معقولة<sup>(٩٠)</sup> ، أي تتم القراءة الأولى لمشروع القانون داخل مجلس النواب ، ثم يأتي دور اللجان المختصة التي تشكل حسب التقسيمات الوزارية الاتحادية ، والتي تقوم بدور هام في العملية التشريعية من الناحية الفنية ، وذلك لوجود امكانية فنية متخصصة لدى هذه اللجان لإعادة النظر في المشروع والقيام بإجراء التعديلات الضرورية ، وبذلك فقد تحسم في هذه اللجان جميع المناقشات مابين الكتل والأحزاب السياسية بكل صراحة<sup>(٩١)</sup> ، وبعد ذلك فإنه يصار الى القراءة الثانية والثالثة داخل مجلس النواب لغرض أقرار أو رفض مشروع القانون<sup>(٩٢)</sup> .

#### ثانياً – المناقشة والتصويت في دستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ .

تُسنّد مرحلة مناقشة مشروعات القوانين في ظل دستور الإمارات العربية المتحدة الى المجلس الوطني الاتحادي ، والتي تقدم اليه من جانب الحكومة<sup>(٩٣)</sup> ، علاوة على ذلك فإن للوزراء الحق في ابداء ارائهم دون التصويت في الموضوعات المتعلقة بوزاراتهم عند حضورهم لجلسات المجلس المذكور<sup>(٩٤)</sup> ، بل الأكثر من ذلك إن لمجلس الوزراء الاتحادي ان يتولى اصدار القوانين الاتحادية في غياب المجلس الوطني الاتحادي على ان يقوم باخطار الأخير في أول اجتماع له<sup>(٩٥)</sup> ، وهذا ما اوضحته المادتين (٩٢ و ١١٠ / ٢ / أ) من الدستور المذكور<sup>(٩٦)</sup> .

وبذلك فقد يتولى رئيس المجلس الوطني الاتحادي عرض مشروعات القوانين الاتحادية المقدمة من الحكومة للنظر في احالتها الى اللجان المختصة مالم تطلب الحكومة نظر المشروع على وجه الاستعجال أو ان الرئيس نفسه يرى بأن له صفة الاستعجال فيتم احالته تبعاً لذلك ، وهنا يتم توزيع مشروع القانون برفقة جدول الأعمال على كافة الأعضاء<sup>(٩٧)</sup> .

فإذا ادخلت اللجنة المختصة تعديلاً على مشروع القانون المقدم لها جاز لها ان ترفع تقريرها الى المجلس ليحيله الى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لتبدي رأيها في ذلك<sup>(٩٨)</sup> ، بعد ذلك تتم مناقشة تلك المشروعات من قبل مقرر اللجنة واعضاء المجلس والوزراء الحاضرون في الجلسة ، فإذا وافق عليه من حيث المبدأ ينتقل الى مناقشة مواده ، ولكل عضواً ان يقترح التعديل بالإضافة أو الحذف أو التجزئة ، وينبغي ان يكون التعديل المقترح محدداً ومصوغاً ، وإذا كان للتعديل المقترح تأثير على باقي مواد المشروع فيصار الى تأجيل النظر به الى ان تنتهي اللجنة المختصة من عملها<sup>(٩٩)</sup> .

ومن الجدير بالذكر الى ان اخذ الآراء والتصويت يتم بصورة علنية وعن طريق رفع اليد ، فأذا لم تتبين الأغلبية يتم اللجوء الى المناداة على الأعضاء بأسمائهم واخذ آرائهم ، كما ويجوز في الأحوال الاستثنائية وبموافقة المجلس جعل هذا التصويت سرياً ، علماً بأن التصويت يتم بأغلبية الأعضاء الحاضرين مالم تشترط أغلبية معينة<sup>(١٠٠)</sup> .

يتضح مما تقدم إن ممارسة الاختصاص التشريعي الاتحادي في الإمارات العربية المتحدة تكاد تختلف نسبياً عما هو عليه الحال في اغلب الدول الاتحادية ، وذلك من خلال الدور الضئيل الذي منح للبرلمان الاتحادي ممثلاً بالمجلس الوطني الاتحادي في ممارسة الاختصاص التشريعي ، حيث أن الدستور الإماراتي لعام ١٩٧١ وعندما فسخ المجال أمام المجلس الأعلى للاتحاد ومجلس وزراء الاتحاد لغرض ممارسة معظم مراحل الاختصاص التشريعي ، فإنه وفي ذات الوقت عمل على تضيق الخناق على المجلس الوطني الاتحادي من خلال قصر دوره على مناقشة مشروعات القوانين فقط .

## الفرع الثاني

### المناقشة والتصويت في العراق

لأجل بحث المناقشة والتصويت في العراق لابد من التطرق اليها من خلال قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ ومن ثم الانتقال الى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ . عليه فإن هذا الفرع يُقسم الى نقطتين اساسيتين :

#### اولاً - المناقشة والتصويت في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤

يعهد قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية بمناقشة جميع مشروعات القوانين بما فيها المشروعات المقترحة من قبل مجلس الوزراء الى الجمعية الوطنية ، وذلك بمقتضى المادة (٣٣/ب) منه ، بالإضافة الى ذلك فلمجلس الوزراء ايضاً ومن خلال اي عضواً فيه وعند حضوره الى الجمعية الوطنية الحق في مناقشة مشروعات القوانين المقترحة والمتعلقة بشؤون وزارته ، وهذا ما اشارت اليه المادة (٣٢) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية العراقية .

وبذلك فقد تجري المناقشة والتصويت على مشروع القانون بعد الموافقة عليه من حيث المبدأ ، اذ تنتقل الجمعية الى مناقشة مواد مادة بعد تلاوة كل منها، ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة ، ثم يؤخذ الرأي على المشروع بأكمله بعد اكتمال تلاوة مواد كاملة ، وعند الانتهاء من المواد والمقترحات المقدمة يصار الى اخذ الآراء الخاصة بمقترحات التعديلات اولاً ، ويتم البدء بها من التعديلات ذات المدى الواسع ، وبعد الانتهاء من ذلك يؤخذ رأي الأعضاء بالمادة ككل<sup>(١٠١)</sup> .

فإذا ما قررت الجمعية حكماً في إحدى المواد من شأنه إجراء تعديل في مادة سبق أن وافقت عليها ، فللجمعية وبناءً على طلب الحكومة أو رئيس اللجنة أو ٢٠% من أعضاء الجمعية أن تعود لمناقشة تلك المادة ، وكذلك يجوز لها إعادة المناقشة في مادة سبق وان تم إقرارها إذا أبدت أسباب جديدة ، قبل انتهاء المداولة في المشروع علماً بأنه لا يجوز أن يأخذ الرأي وبصورة نهائية في مشروع قانون قبل مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة فيه<sup>(١٠٢)</sup> .

### ثانياً – المناقشة والتصويت في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

لقد جعل دستور جمهورية العراق مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها امراً منوطاً بمجلس النواب<sup>(١٠٣)</sup> . بينما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ اضاف الى مجلس النواب رئيس الجمهورية والوزراء اللذين يقتصر دورهم في المناقشة فقط دون التصويت وفي حدود معينة ، فبالنسبة لمجلس النواب فإنه يضطلع بدور مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها وذلك بموجب المواد (١٣١ – ١٣٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، وبالنسبة لرئيس الجمهورية فله الحق بمناقشة مشروعات القوانين المتعلقة بشؤون الحكومة من خلال الحضور بناءً على طلبه وموافقة هيئة الرئاسة إلى مجلس النواب وذلك بمقتضى المادة (٤٠ / أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب ، واخيراً للوزراء ان يمارسوا هذا الدور وذلك من خلال حضور الوزير لجلسات مجلس النواب وبناءً على طلبه وموافقة هيئة الرئاسة ايضاً ، شريطة أن تكون تلك المناقشات متعلقة بشؤون وزارته أو الشؤون المتعلقة بالحكومة ، وذلك بموجب المادة (٤٠ / أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب .

وبخصوص آلية المناقشة والتصويت ، فبعد ان تعد اللجنة المختصة تقريرها بشأن مشروع القانون تقوم بعرضه على المجلس لكي تجري مناقشته في ضوء ما انتهى إليه التقرير ، حيث يتلو رئيس اللجنة تقرير اللجنة المختصة وما تضمنه من آراء مخالفة لرأي أغلبية اللجنة في الجلسة المخصصة للمناقشة وفي جميع الأحوال تجري المناقشة على أساس المشروع الذي تقدمت به اللجنة<sup>(١٠٤)</sup> .

يصار بعد ذلك الى المداولة وذلك بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً ، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ بأغلبية أعضائه عد ذلك رفضاً للمشروع<sup>(١٠٥)</sup> ، بعدها ينتقل المجلس الى مناقشة المواد مادةً بعد تلاوة كل منها ثم يؤخذ الرأي في كل مادة على حدة ثم على المشروع بأكمله ، بعد الانتهاء من مناقشة المادة والاقتراحات المقدمة بشأنها فيتم اخذ رأي المجلس على هذه الاقتراحات بالتعديلات أولاً على أن يتم البدء بأوسعها مدى وابعدها عن النص الأصلي ، بعد ذلك يؤخذ الرأي بالمادة ككل ، ويجوز للمجلس إعادة المناقشة في مادة سبق وان تم

إقرارها إذا أبديت أسباب جديدة ، قبل انتهاء المداولة في المشروع وذلك بناء على طلب الحكومة أو رئيس اللجنة أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس<sup>(١٠٦)</sup> .

وبعد الانتهاء من مناقشة مشروع القانون فإنه لايجوز التصويت عليه قبل مضي أربعة أيام على الأقل من تاريخ انتهاء المداولة فيه وفقاً لما يأتي<sup>(١٠٧)</sup>:

أولاً : يقرأ مشروع القانون قراءة أولى .

ثانياً : يقرأ مشروع القانون قراءة ثانية بعد يومين على الأقل . وبعد استلام المقترحات التحريرية المتعلقة بتعديله .

وبعد إكمال المناقشات وبيان الأسباب الموجبة أو مسوغات التشريع يجري التصويت عليه بموجب الأغلبية البسيطة (أكثرية المصوتين) ما لم يقرر الدستور أغلبية خاصة لإقرار بعض القوانين<sup>(١٠٨)</sup> .

ومن الجدير بالذكر وطالما نتحدث عن الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي ، فإن له بالإضافة الى اقتراح مشروعات القوانين ومناقشتها والتصويت عليها الحق بإقرارها (إقرار مشروعات القوانين) في حالة رفض رئيس الدولة التصديق عليها ، وبعد هذا الإقرار بمثابة المصادقة عليها ، وبمقتضى هذه الوظيفة يستطيع البرلمان التغلب على رئيس الدولة من خلال إعادة الموافقة على مشروعات القوانين من جديد وفقاً للشروط التي يحددها الدستور<sup>(١٠٩)</sup> ، وبذلك فإن حق رئيس الدولة في الامتناع عن التصديق والأصدار ما هو إلا حق اعتراض توقيفي .

ففي جمهورية ألمانيا الاتحادية فإن قانونها الأساسي الصادر عام ١٩٤٩ لم يقر لرئيس الدولة بحقه في الاعتراض على مشروعات القوانين ، اذ لم يورد اي نص خاص يقضي بذلك ، لاسيما وأنه لايملك حق التصديق والأصدار إلا على المراسيم والأوامر الاتحادية دون غيرها<sup>(١١٠)</sup>. وبالتالي فإن اقرار القوانين اصبح امراً منوطاً بالبرلمان الاتحادي مُمثلاً بمجلسيه (مجلس النواب الاتحادي والمجلس الاتحادي)<sup>(١١١)</sup> .

وفي الإمارات العربية المتحدة وبمقتضى دستورهما الصادر عام ١٩٧١ ، فإنه لم يرد بين ثناياه نصاً يقضي بأقرار مشروعات القوانين من قبل المجلس الوطني الاتحادي عندما يتم رفضها من قبل رئيس الاتحاد ، اذ ليس للمجلس المذكور وكما اشرنا سابقاً سوى مناقشة تلك المشروعات<sup>(١١٢)</sup> .

وفي العراق فإن قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ اشار الى أن للجمعية الوطنية في حالة نقض التشريع من قبل مجلس الرئاسة واعادته اليها ، الحق بإقراره مجدداً عند حصوله على أغلبية الثلثين<sup>(١١٣)</sup> .



وكذلك دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فإنه هو الآخر منح مجلس النواب الحق بتصديق القوانين والقرارات اذا ماتم رفضها من قبل رئيس الجمهورية وقبل ذلك كان مجلس الرئاسة<sup>(١١٤)</sup> وتبعاً لذلك انه في حالة عدم الموافقة على القوانين تعاد إلى مجلس النواب<sup>(١١٥)</sup> ، ويعقد مجلس النواب جلسة لهذا الغرض ويحيل المجلس قرار النقض والبيانات المتعلقة به إلى لجنة مختصة لدراسة المشروع محل الاعتراض والنواحي المعترض عليها والأسباب التي استند اليها قرار عدم الموافقة ، ويعرض تقرير اللجنة المختصة على المجلس للنظر فيه على وجه الاستعجال فإذا اقر المجلس مشروع القانون محل النقض بالأغلبية ترسل إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليه ، وأما إذا لم يتم الموافقة عليه ثانيةً وخلال عشرة ايام من تأريخ وصوله إليه ، فلمجلس النواب وبعد اعادته إليه أن يقره بأغلبية ثلاث اخماس عدد أعضائه ، وتبعاً لذلك فإنه يكون غير قابل للأعتراض عليه ، وبالتالي فإنه يكون مصادقاً عليه وبصورة نهائية<sup>(١١٦)</sup> .

## الخاتمة

في خاتمة هذا البحث الذي سلطنا فيه الضوء على الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية ، خلصنا الى مجموعة من الاستنتاجات واخرى من التوصيات ، والتي يمكن ايرادها على النحو الآتي :

### أولاً - الاستنتاجات

١. استنتجنا بأن تكوين البرلمان الاتحادي من مجلسين يُعد من اهم مقتضيات النظام الاتحادي ، وذلك لأجل حفظ التوازن بين السلطات الاتحادية وسلطات الوحدات المكونة للاتحاد ، حيث يتيح نظام المجلسين للوحدات السياسية الاشتراك في شؤون الحكم المختلفة في الدولة وممارسة الوظائف لاسيما ممارسة الوظيفة التشريعية ، لذلك فأن غالبية الدول الاتحادية ومن خلال دساتيرها عمدت في تنظيمها للبرلمان الاتحادي الى الأخذ بنظام المجلسين، كونه يتلائم وطبيعة التكوين القانوني والسياسي للدولة الاتحادية .
٢. وقد لاحظنا بأن دولة الإمارات العربية المتحدة تمثل نوعاً فريداً من الدول الاتحادية في تنظيم الهيئات الاتحادية ، فالثنائية المجلسية للبرلمان الاتحادي المألوفة في اغلب الدول الاتحادية ان لم نقل جميعها غير موجودة في الدولة المذكورة ، وبالرغم من ذلك فإن اسلوب الدولة الاتحادية في الامارات يعتبر فريداً بتنظيمه والأقدم في الوطن العربي لايزال مستمراً وقوياً .
٣. وبشأن اقتراح مشروعات القوانين ، وجدنا ان الاقتراح هو العمل الذي يحرك الاجراءات التشريعية ويقدم للتشريع مادته ومضمونه ، فهو يمثل المرحلة الاساسية التي تنبثق منها عملية تشريع القانون ، فقبل الاقتراح لا يكون لمشروع القانون أي وجود قانوني اما بعد ان يقترح من قبل الجهة المختصة يصبح بالامكان عرضه على البرلمان الذي يتولى دراسته واجراء المناقشة بشأنه لغرض اقراره او تعديله او حتى رفضه.
٤. وبخصوص موقف الانظمة الدستورية من اقتراح مشروعات القوانين ، اتضح لنا بأنها قد تباينت بصدد ذلك ، وان الجهة المختصة بتقديم مشروعات القوانين اتخذت اشكالاً مختلفة ، تبعاً لاختلاف طبيعة الانظمة الدستورية والسياسية وتعدد اتجاهاتها .
٥. وقد توصلنا من خلال دراستنا للوثائق الدستورية بأن الاطار الدستوري فيها يكرس بشكل او بأخر ترجيح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ، بمعنى ان هنالك غلبة لمشروعات القوانين المقدمة من قبل السلطة التنفيذية على مقترحات القوانين المقدمة قبل من اعضاء الهيئة التشريعية في الدولة .

## ثانياً – التوصيات

١. نقترح على المشرع الدستوري العراقي بشأن الوظيفة التشريعية لمجلس النواب بضرورة تعديل المادة (٦١/اولاً) من دستور جمهورية العراق ، وذلك من خلال ازالة مايكتنفها من غموض كونها لم توضح آلية تشريع القوانين الاتحادية .

عليه نقترح تعديل الفقرة (اولاً) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، والتي جاءت بالنص على (اولاً – تشريع القوانين الاتحادية) . لتكون بالصيغة الآتية :

(اولاً – تشريع القوانين الاتحادية وذلك على النحو الآتي :

(١) اعداد مقترحات القوانين من قبل عشرة من اعضائه او احد لجانه المختصة .

(٢) النظر في مقترحات القوانين المقدمة من قبل اعضائه او احد لجانه ، على ان يتم التشاور مع الحكومة بشأن المقترحات المتعلقة بالجوانب المالية .

(٣) النظر في مشروعات القوانين المقدمة من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء .

٢. ندعوا المشرع الدستوري العراقي لضرورة الأسراع بأصدار قانون مجلس الاتحاد استناداً للمادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، بأعتبره ضرورة من ضرورات النظام الاتحادي في العراق ولأنه يشكل ضماناً حقيقية لتمثيل الأقاليم ويجسد مشاركتها بأعتبرها جزء من السلطات الاتحادية في العراق .

٣. نقترح على المشرع الدستوري العراقي بضرورة إعادة النظر بنص المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الخاصة بإنشاء مجلس الاتحاد وذلك بعد تفصيل الأمور المتعلقة بتكوينه واساس التمثيل فيه وطريقة اختيار اعضائه واختصاصاته وكل مايعلق به في صلب الدستور اسوةً بمجلس النواب ، لا ان يترك تنظيم هذه الامور بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب .

عليه نقترح تعديل المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والتي نصت على ان (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وينظم تكوينه ، وشروط العضوية فيه ، واختصاصاته ، وكل مايعلق به ، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب) .

لتكون بالشكل الآتي :

(أولاً – يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

ثانياً – يكون لكل اقليم عدداً متساوياً من الاعضاء في المجلس ، بنسبة عضوين لكل اقليم وعضواً واحداً لكل محافظة غير منتظمة بإقليم ، على ان يقوم كل اقليم باختيار ممثليه عن طريق سلطته التشريعية ، علماً بأن مدة العضوية فيه اربع سنوات .

ثالثاً – ان يشترك وعلى قدم المساواة مع مجلس النواب في ممارسة الوظيفة التشريعية ، وذلك بأعداد مقترحات القوانين من قبل خمسة من اعضائه او احد لجانه المختصة على ان يتم التشاور مع الحكومة بشأنها اذا ماكانت تتعلق بجوانب مالية ، ومناقشة مشروعات ومقترحات القوانين المقدمة من قبل مجلس النواب او السلطة التنفيذية او من قبل اعضائه .

رابعاً – يشترط في المرشح لعضوية مجلس الاتحاد مايشترط بالمرشح لعضوية مجلس النواب .

خامساً – لايجوز الجمع بين عضوية مجلس الاتحاد وأي عمل او وظيفة او منصب رسمي اخر )

.

## الهوامش

- (١) والذي يسمى في الولايات المتحدة الأمريكية بأسم مجلس الشيوخ ، وفي سويسرا بأسم مجلس المقاطعات ، وفي المانيا الاتحادية بأسم مجلس الولايات ، وفي العراق بأسم مجلس الاتحاد ، أما الإمارات العربية المتحدة فأنها لا تتكون إلا من مجلس واحد الأ وهو المجلس الوطني الاتحادي .
- (٢) ويسمى في الولايات المتحدة الأمريكية والمانيا والعراق بأسم مجلس النواب ، وفي سويسرا بأسم مجلس الشعب ، أما الإمارات العربية المتحدة فأنها تسميه وكما اشرنا سابقاً بالمجلس الوطني الاتحادي .
- (٣) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، دون سنة طبع ، ص ١٧٩ . د. زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (النظرية العامة والدول الكبرى) ، ج ١ ، ط ٣ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ١٩٩٤ ، ص ٦٤ و ٦٥ .
- (٤) د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري ( نظرية الدولة ) ، ج ١ ، ط ٢ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٥٨ و ٢٥٩ .
- (٥) وهذا ما ذهب اليه أغلب الدساتير الاتحادية حيث وضعت كلا المجلسين في مرتبة واحدة وعلى قدم المساواة من حيث الاختصاص التشريعي ، إذ ينبغي وجوب موافقة كلا المجلسين على القوانين الاتحادية والا فلا يجوز إصداره ، وهذا ما أخذت به الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وفنزويلا والارجنتين والمكسيك وكندا والاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة الأمريكية . للمزيد من التفاصيل ينظر في ذلك : د. سعد عصفور ، القانون الدستوري ، ط ١ ، دار المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٤ ، ص ٢٧٠ و ٢٧٥ .
- (٦) د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري ( نظرية الدولة ) ، مصدر سابق ، ص ٢٥٩ . و روبرت بوي وكارل فريدريك ، دراسات في الدولة الاتحادية ، ترجمة وليد الخالدي وبرهان الدجاني ، ج ٣ ، الدار الشرقية للطباعة والنشر ، بيروت — نيويورك ، ١٩٨٦ ، ص ١١ و ١٢ .
- (٧) ومنها الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وبلجيكا و جنوب افريقيا ، ففي الولايات المتحدة الأمريكية ، تعد مسألة ثنائية السلطة التشريعية فيها كانت احدى أهم التسويات الكبرى في المؤتمر الدستوري المنعقد في فيلاديفيا سنة ١٧٨٧ ، حيث أيدت الولايات الصغيرة مشروع نيوجرسي لقيام التمثيل المتساوي مابين الولايات ، بينما ايدت الولايات الكبيرة مشروع فرجينيا الذي اشترط أن يكون التمثيل النيابي متناسبا وعدد سكان الولاية ، وكحل وسط قبل مشروع (كنكتكت) من قبل المؤتمر وتم الاتفاق على المجلسين ، يختار احدهما وفقاً للمشروع الأول والآخر وفقاً للمشروع الثاني ليحقق نوع من التوازن السياسي مابين الولايات الكبيرة والصغيرة من ناحية ، وإيجاد مظهر الدولة الواحدة من ناحية أخرى . ينظر في ذلك : د. حافظ علوان حمادي الدليمي ، النظم السياسية في اوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية ، ط ١ ، دار وائل للطباعة والنشر ، عمان ، ٢٠٠١ ، ص ٢٥٩ . وكذلك تنظر: الفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ .

وفي سويسرا ، فإن السلطة التشريعية الاتحادية فيها ممثلة بالجمعية الاتحادية تتكون من مجلسين هما مجلس الشعب ومجلس المقاطعات. ينظر حول هذا الصدد : المادة ( ٢/١٤٨ ) من الدستور السويسري الصادر عام ١٩٩٩ والنافذ عام ٢٠٠٠ .

وفي بلجيكا فأما الحال لا يختلف ، حيث تقوم على ثنائية المجلس التشريعي ، إذ أن البرلمان الاتحادي فيها مكون من مجلسين أحدهما مجلس النواب والآخر مجلس الشيوخ . ينظر في ذلك : المادة (٣٦) من الدستور البلجيكي لعام ١٩٩٣ .

وأخيراً جنوب افريقيا ، فقد اكدت في دستورها الصادر عام ١٩٩٦ وتحديداً في المادة (١/٤٢) منه على ثنائية السلطة التشريعية فيها ، إذ تتكون من مجلسين أحدهما يدعى بالجمعية الوطنية والآخر بالمجلس الوطني للأقاليم .

(٨) تنظر: الفقرات (١، ٢، ٣) من المادة (٣٨) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .  
(٩) ينظر: أمر بليشكة ، حكومة ألمانيا المعاصرة ، ترجمة محمد حقي ، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر ، القاهرة - نيويورك ، ١٩٧٣ ، ص ١١١ و ١١٢ . د. حسن نافعة ، معجم النظم السياسية والليبرالية في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية ، ط ٢ ، دار الجليل ، بيروت ، ٢٠٠٠ ، ص ٩٥ و ٩٦ . و أوليفيه دوهاميل ، الديمقراطية (أنظمتها ، تأريخها ، متطلباتها) ، ترجمة علي باشا ، دمشق ، ١٩٩٨ ، ص ٩٧ ومابعدا .

(١٠) ينظر: الفقرة (١) من المادة (٤٠) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية .  
(١١) للمزيد من التفاصيل ينظر: أمر بليشكة ، حكومة ألمانيا المعاصرة ، مصدر سابق ، ص ١١٤ ومابعدا .  
(١٢) تنظر: المادتين (٤٤ و ٤٥ و ٤٥/أ ، ب ، ج) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية .  
(١٣) تنظر: الفقرة (٣) من المادة (٣٩) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية .  
(١٤) للمزيد من التفاصيل ينظر في ذلك : د. كونرات روتر ، المجلس الاتحادي (المجلس الاتحادي لجمهورية ألمانيا الاتحادية) ، ترجمة مريم حسن ، ط ١ ، دون مكان طبع ، ٢٠٠٩ ، ص ١٦ و ٣٨ .

(١٥) ينظر في هذا الصدد : أمر بليشكة ، حكومة ألمانيا المعاصرة ، مصدر سابق ، ص ١٢٢ .  
(١٦) تنظر: الفقرة (٢) من المادة (٥١) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية . وفي ذات المعنى ينظر : جيور برنت أوسكاتز ، مكانة ومسؤوليات الولايات الألمانية ، بحث منشور على الموقع الالكتروني الأتي:

[www.iraqiconstitution.org/filesarabic/german/schats/doc](http://www.iraqiconstitution.org/filesarabic/german/schats/doc)

(١٧) تنظر: الفقرات (١، ٢، ٣) من المادة (٥٢) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية .  
(١٨) ينظر : أمر بليشكة ، حكومة ألمانيا المعاصرة ، مصدر سابق ، ص ١٢٤ .  
(١٩) ينظر: د. كونرات روتر ، المجلس الاتحادي (المجلس الاتحادي لجمهورية ألمانيا الاتحادية) ، مصدر سابق ، ص ٢٩ ————— ٣١ .

(٢٠) روسل جيه. دالتون ، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر ، السياسة في ألمانيا ، ترجمة هشام عبد الله ، ط ١ ، الدار الأهلية للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٨ ، ص ٤٣٣ .

(٢١) إذ تجدر الإشارة إلى أن دولة الامارات العربية المتحدة تمثل نوعاً فريداً من الدول الاتحادية في تنظيمها للهيئات الاتحادية ، فالثنائية المجلسية للبرلمان والمألوفة في أغلب الدول الاتحادية نجدها غير موجودة في الدولة المذكورة بحيث تقتصر البرلمان الاتحادي الإماراتي على مجلس واحد الأ وهو المجلس المذكور . للمزيد من التفاصيل ينظر في ذلك : سعيد بن احمد ال حامد ، المجلس الوطني الاتحادي ، دار المتنبي للطباعة والنشر ، ابو ظبي ، دون سنة

- طبع ، ص ١٢٠ . ود. محسن خليل ، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة ، جامعة الإمارات العربية المتحدة ، ١٩٩٩ ، ص ٢٢٤ . ود. صلاح الدين فوزي ، التنظيم الدستوري والإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة ، معهد التنمية الإدارية ، ١٩٩٦ ، ص ١٠٣ . و د. سام دلّـه ، مجموعة محاضرات أُلقيت على طلبة كلية الحقوق ، جامعة حلب ، دون سنة طبع ، ص ١٢٢ .
- (٢٢) د. محمد كامل عبيد ، نظم الحكم ودستور الإمارات (دراسة تحليلية مقارنة لدستور الإمارات العربية المتحدة على ضوء المبادئ الدستورية العامة ونظم الحكم المعاصرة) ، ط ١ ، مطبعة الفجيرة الوطنية ، ٢٠٠٣ ، ص ٤٦١ \_\_\_\_\_ ٤٦٥ .
- (٢٣) د. غازي كرم ، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة للنظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة) ، ط ١ ، مكتبة الجامعة ، الشارقة ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٧١ و ٣٧٢ .
- (٢٤) لمزيد من التفاصيل حول هذا الصدد تنتظر : المادتين (٨٦ و ٧٥) من دستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ .
- (٢٥) للمزيد من التفاصيل يراجع في هذا الشأن : د. غازي كرم ، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة للنظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة) ، مصدر سابق ، ص ٣٧٧ ومابعدا .
- (٢٦) ينظر في ذلك : الفقرة (ب) من المادة (٢) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ .
- (٢٧) كريكار عبد الله حسين ، المجلس الوطني العراقي المؤقت ( مهامه ، سلطاته ، اختصاصاته ) ، بحث منشور في مجلة المحامي ، اربيل ، العدد ٨ ، السنة الرابعة ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٤٢ و ٢٤٣ .
- (٢٨) ينظر في ذلك : القسم الثالث من ملحق قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية .
- (٢٩) حيث أخذ هذا القانون بنظام الدائرة الواحدة وجعل العراق بأجمعه دائرة انتخابية واحدة معتمداً نظام الاقتراع النسبي مع الأخذ بنظام القوائم المغلقة ، حيث فسخ هذا النظام أمام الأحزاب والقوى السياسية المسيطرة على الحياة السياسية بالحصول على نسبة كبيرة من مقاعد الجمعية الوطنية . ينظر في ذلك : الأقسام (٣ و ٤ و ٥) من قانون الانتخابات رقم ( ٩٦ ) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في ٢٠٠٤/٦/٧ .
- (٣٠) ينظر في ذلك : المادتين (٣٠/أ ، ج ) و (٣١/أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ .
- (٣١) تنظر في ذلك : المادة ( ٣١/ب ) من القانون ذاته .
- (٣٢) ينظر في ذلك : المادتين (٣٢/أ ، ب) و (٣٣/أ) من القانون ذاته .
- (٣٣) ينظر في ذلك : المادة ( ٤٨ ) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
- (٣٤) وتجدر الإشارة الى ان مجلس النواب في دورته الأولى والتي بدأت في ٢٠٠٦/٣/١٦ وانتهت في ٢٠٠٦/٣/١٦ كان يتكون من (٢٧٥) عضواً ، أما في دورته الحالية والتي ابتدأت في ٢٠١٠/٦/١٤ ومن المؤمل ان تنتهي في عام ٢٠١٤ فإنه يتكون من (٣٢٥) عضواً . ينظر في ذلك : المادة (٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ ، والمادة (١٥) من قانون الانتخابات رقم ( ١٦ ) لسنة ٢٠٠٥ والتي تم تعديلها بموجب المادة (١) من قانون تعديل قانون الانتخابات رقم ( ٢٦ ) لسنة ٢٠٠٩ .
- (٣٥) ينظر في ذلك : المادة (٤٩/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
- (٣٦) للمزيد من التفاصيل ينظر في هذا الشأن : الفقرة (٤) من المادة (٤٩) من دستور جمهورية العراق ، وكذلك المادتين ( ٢ ، ١١ ) من قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ المعدل .

- (٣٧) ينظر في ذلك : المادة (٥٦/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
- (٣٨) تنظر: الفقرة (١) من المادة (٦٤) من الدستور ذاته .
- (٣٩) ينظر: الفقرة (٦) من المادة (٤٩) من الدستور ذاته ، وكذلك المادة (١٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ .
- (٤٠) ينظر: المادة (٥٢) من دستور جمهورية العراق .
- (٤١) ينظر: المادة (٥٤) من دستور جمهورية العراق .
- (٤٢) ينظر: المادة (٥٥) من دستور جمهورية العراق .
- (٤٣) ينظر في ذلك : المادة (٥٣/أولاً) من دستور جمهورية العراق .
- (٤٤) ينظر: المادتين (٥٧ و ٥٨) من دستور جمهورية العراق ، وكذلك المادة (١/٢٢ و ٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ .
- (٤٥) ينظر: الفقرة (١) من المادة (٥٩) من دستور جمهورية العراق . والمادة (٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب .
- (٤٦) ينظر في ذلك : استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، ط ١ ، مكتبة السنهوي ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ١١٩ .
- (٤٧) ينظر في ذلك : المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
- (٤٨) وهذا ما أكدته المادة (١٣٧) من الدستور ذاته .
- (٤٩) ينظر في ذلك : استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، مصدر سابق ، ص ١١٩ .
- (٥٠) ينظر في ذلك : المادة (٨١/أولاً و ثانياً) من التعديل الدستوري المقترح ، المنشور على الموقع الإلكتروني الأتي : [www.ankawa.com/forum/index](http://www.ankawa.com/forum/index) .
- (٥١) ينظر في ذلك : المادة (٨١/ثالثاً) من التعديل الدستوري المقترح
- (٥٢) تنظر : المادة (٨٧) من التعديل الدستوري المقترح .
- (٥٣) تنظر: المادة (٨٧) من التعديل الدستوري المقترح .
- (٥٤) للمزيد من التفاصيل ينظر في ذلك : المواد (٨٣ — ٨٥) من التعديل الدستوري المقترح .
- (٥٥) وهذا ما اشارت اليه المادة (٩٣) من التعديل الدستوري المقترح .
- (٥٦) ينظر في ذلك : المادتين (٨٨ و ٨٩) من التعديل الدستوري المقترح .
- (٥٧) د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ٧٧ .
- (٥٨) ينظر في ذلك : د. كمال غالي ، مبادئ القانون الدستوري و النظم السياسية ، ج ٢ ، مطبعة جامعة دمشق ، ١٩٦٨ ، ص ٧٨ وما بعدها . و د. محمد كامل ليلة ، النظم السياسية ( الدولة والحكومة ) ، دار النهضة العربية ، لبنان ، ١٩٦٩ ، ص ١٣٨ . و د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ١٧٩ .
- (٥٩) عبد الله رحمة الله البياتي ، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩١ ، ص ٨ . و د. احمد سلامة ، المدخل لدراسة القانون ، الكتاب الأول ، القاعدة القانونية ، دار



- الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٤، ص ١٢٩ .
- (٦٠) اذ ان الاقتراح البرلماني وفي الغالب لا يحال مباشرةً إلى اللجنة المختصة في البرلمان للنظر فيه وانما يتم حالته أولاً إلى لجان الفحص لفحصه وإيداء الرأي في صلاحيته لجواز نظر البرلمان فيه بعكس مقترح رئيس الدولة او الحكومة الذي يعفى من شرط الإحالة إلى لجنة الفحص في البرلمان ، ومسوغات هذه التفرقة في إجراءات العرض ان الاقتراح البرلماني يصدر عن فكرة عارضة ويتسم بسوء الصياغة وتعارض المعاني وتضاربها ، فالقانون يتضمن حل المشاكل العميقة ، ولذلك فانه يتطلب الدراسة الجدية لكل جوانب الموضوع وعلاقته بالموضوعات الأخرى ، وبهذا فأن البرلمان لا يمتلك أجهزة فنية تؤمن الدراسة والبحث في إعداد مشروعات القوانين قبل تقديمها . ينظر في ذلك : د. عمر حلمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، ط١، القاهرة ، ١٩٨٠، ص ١٧ .
- (٦١) د. محمد سليم غزوي ، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية ، ط٣ ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٤، ص ١٣٢ .
- (٦٢) د. حسن الحسن ، القانون الدستوري والدستور في لبنان ، ط٢ ، دار مكتبة الحياة ، بيروت ، ١٩٨٩ ، ص ٢٤٠ .
- (٦٣) د. سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي ، ط٩ ، معهد الدراسات العربية ، جامعة الدول العربية ، ١٩٩٦، ص ١٥٨ .
- (٦٤) وهذا مانصت عليه الفقرة (١) من المادة (٧٦) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .
- (٦٥) وهذا ماجاءت به المادتين (٣٣/د) و (٤٢) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ .
- (٦٦) وهذا ما صرحت به وبشكل واضح المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
- (٦٧) كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية إذ صدرت أغلب قوانينها المهمة بناءً على اقتراح رئيس الجمهورية لتعديل قانون الحياد الأمريكي وما شاكله من تشريعات الحرب العالمية الثانية . ينظر في ذلك : د. عثمان خليل عثمان ود. سليمان الطماوي ، القانون الدستوري ، ط٢ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ص ٤٢٢ .
- (68) Dr. U Irich Rhode SJ ، Das Volk Gottes ، Buch II des CIC ، C1r ، 2012 ، P 82 .
- (69) betrachten : Fachartikel ( 79 — 90 ) der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 25. Juni 1980 .
- (٧٠) ينظر في ذلك : د. كونرات روتر ، المجلس الاتحادي (المجلس الاتحادي لجمهورية ألمانيا الاتحادية) ، مصدر سابق ، ص ٣٩ و ٤٠ .
- (٧١) تنظر في ذلك : نص الفقرة (٢) من المادة (٧٦) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية .
- (٧٢) ينظر في ذلك : د. كونرات روتر ، المجلس الاتحادي (المجلس الاتحادي لجمهورية ألمانيا الاتحادية) ، مصدر سابق ، ص ٣٩ .
- (٧٣) ينظر في ذلك : د. محسن خليل ، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة ، مصدر سابق ، ص ٢٣٦ .
- (٧٤) ينظر : د. السيد محمد ابراهيم ، اسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة ، دون مكان طبع ، ١٩٩٥ ، ص ٣١٤ .

- (٧٥) تنظر في ذلك : المادة ( ١٣٧ ) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية لعام ٢٠٠٤ .
- (٧٦) ينظر في ذلك : المادتين ( ١٣٨ و ١٣٩ ) من النظام الداخلي ذاته .
- (٧٧) ينظر في ذلك : المادتين ( ١٤١ و ١٤٢ ) من النظام الداخلي ذاته .
- (٧٨) تنظر في ذلك : المادة ( ١٤٣ ) من النظام الداخلي ذاته .
- (٧٩) وان ماتجدر الإشارة اليه في هذا الصدد هو ان الدستور المذكور تبني مبدأ الفصل بين السلطات ، وبذلك فقد خص السلطة التنفيذية بتقديم مشروعات القوانين وليس لمجلس النواب الا تقديم مقترحات القوانين الى السلطة التنفيذية وان تقديم مشروعات القوانين من جهة غير السلطة التنفيذية يعد مخالفة دستورية ، وهذا ماتأكد فعلاً بموجب قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق في الدعوى المقامة امامها ذي الرقم ٤٣/اتحادية/٢٠١٠ الصادر في ٢٠١٠/٧/١٢ ، اذ جاء في قرارها (لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجد ان المدعي رئيس مجلس الوزراء /اضافة لوظيفته طعن بعدم دستورية قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والاشغال العامة المرقم (٢٠) لسنة ٢٠١٠ لمخالفته لاحكام الدستور . ووجدت المحكمة من استقراء نصوص الدستور انه قد تبني مبدأ الفصل بين السلطات وذلك في المادة (٤٧) منه . وان مشروعات القوانين خص بتقديمها السلطة التنفيذية ويلزم ان تقدم من جهات ذات اختصاص من السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية وان الذي يقوم بايفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية وذلك حسبما نص الدستور عليه في المادة (٨٠) منه وليست السلطة التشريعية وحيث ان دستور جمهورية العراق رسم في المادة (٦٠) منه منفذين تقدم من خلالها مشروعات القوانين ، وهذان المنفذان يعودان حصراً الى السلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء واذا ما قدمت من غيرهما فان ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة (٦٠/اولا) من الدستور . وان الفقرة (ثانياً) من المادة (٦٠) من الدستور اجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من اعضاء مجلس النواب او من احدى لجانه المختصة ومقترح القانون لايعني مشروع القانون لان المقترح هو فكرة والفكرة لاتكون مشروعاً ويلزم ان يأخذ المقترح طريقه الى احد المنفذين المشار اليهما لاعداد مشروع قانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة اذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي اقرها مجلس النواب . ومن متابعة القانون موضوع هذه الدعوى المشار اليه اعلاه وجد انه كان مقترحاً تقدمت به لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب الى هيئة رئاسة مجلس النواب ولم يكن مشروع قانون تقدمت به السلطة التنفيذية واستنفذ مراحله قبل تقديمه وحيث ان اقرار هذا القانون من مجلس النواب ومجلس الرئاسة ونشره في الجريدة الرسمية دون ان تبدي السلطة التنفيذية الراي فيه ضمن التزاماتها السياسية الداخلية منها والدولية وهذا مخالف للطريق المرسوم لاصدار القوانين من الناحية الدستورية حيث ان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة وذلك وفقاً لنص المادة (٧٨) من الدستور ويمارس صلاحيته الدستورية في تخطيط وتنفيذ هذه السياسة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وفقاً للمادة (٨٠/اولا) من الدستور لذا فان من حقه اضافة لوظيفته الطعن بعدم دستورية القانون موضوع الدعوى لعدم اتباع الشكليات التي رسمها الدستور ولمخالفة القانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٠ للمادة (٦٠/اولا) من الدستور قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بالغاء والغاء الاثار المترتبة عليه وتحميل المدعى عليهما رئيس مجلس النواب اضافة لوظيفته ورئيس مجلس الرئاسة اضافة لوظيفته مصاريف الدعوى واتعاب المحاماة لوكيلي المدعي والشخص الثالث مبلغاً مقداره عشرة الاف دينار مناصفة بينهما وصدر الحكم حضورياً باتاً وبالاتفاق استناداً لاحكام المادة (٩٤) من الدستور وافهم علناً في ٢٠١٠/٧/١٢ . ينظر في ذلك : ينظر في ذلك : قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية ذي الرقم ٤٣ / اتحادية /

٢٠١٠ الصادر بتاريخ ١٢/٧/٢٠١٠ ، والمنشور على الموقع الإلكتروني الآتي :  
<http://www.tqmag.net/body.asp?>

(٨٠) تنظر: المادة (٦٠/ ثانياً) من الدستور ذاته، والمادة (١٢٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.

(٨١) هذا وتجدر الإشارة الى انه اذا ما قدم مشروع قانون مرتبط بمشاريع قوانين اخرى محالة الى إحدى اللجان ، فإنه يقع على عاتق رئيس المجلس حالته الى هذه اللجنة مباشرة شريطة ان لا تكون اللجنة التي قدمت المقترح أو المشروع قد بدأت بدراسته . ينظر في ذلك : المادتين (١٢٢ و ١٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .  
(٨٢) ينظر في ذلك : المادة (١٢١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

(٨٣) علماً بأن مقترحات القوانين التي يتم رفضها أو تلك التي يسحبها مقدموها لا يجوز اعادة تقديمها مرةً اخرى في دورة الانعقاد ذاتها . للمزيد من التفاصيل تنظر : المادتين (١٢٥ و ١٢٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

(٨٤) ويقدر تعلق الأمر بأقتراح تعديل المشروع الخاص بشأن الاعتمادات التي يتضمنها مشروع الموازنة أو الذي يترتب عليه اعباء مالية ، فهنا يأتي دور اللجنة المالية لكي تقوم بأخذ رأي مجلس الوزراء بأقتراح التعديل المذكور . ينظر في هذا الصدد : المادتين (١٢٩ و ١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

(٨٥) د. سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي ، مصدر سابق ، ص ١٨٢ و ١٨٣ .

(٨٦) د. رمضان محمد أبو السعود ود. محمد حسين منصور ، المدخل إلى القانون ، منشورات الحلبي الحقوقية ، عمان ، ٢٠٠٣ ، ص ١٠١ .

(٨٧) د. محمود مراد ، النظرية العامة للقانون ، دار الكتاب الحديث ، ٢٠٠٥ ، ص ١٣٦-١٣٧ .  
(٨٨) د. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٧٥١ .

(89) Bedenken Sie folgendes : Dr. U Irich Rhode SJ ، op cit ، P 82 ——— 83 .

(٩٠) تنظر في ذلك : الفقرة (٣) من المادة (٧٦) من القانون ذاته .

(91) betrachten : Fachartikel ( 80) der Gesch ftsordnung des Deutschen Bundestages vom 25. Juni 1980 .

(٩٢) روسل جيه. دالتون ، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر ، السياسة في المانيا ، مصدر سابق ، ص ٤٨٨ . و د. كونرات روتر ، المجلس الاتحادي (المجلس الاتحادي لجمهورية المانيا الاتحادية) ، مصدر سابق ، ص ٣٩ — ٤٠ .

(٩٣) لمزيد من التفاصيل ينظر في ذلك : د. نواف الكنعان ، النظام الدستوري والسياسي لنولة الإمارات العربية المتحدة ، ط ١ ، مكتبة الجامعة ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٠١ — ٢٠٣ .

(٩٤) ينظر في ذلك : المادة ( ٤٧ ) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي رقم (٩٧) لسنة ١٩٧٧ .

(٩٥) د. غازي كرم ، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة للنظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة) ، مصدر سابق ، ص ٣٦٢ .

- (٩٦) وقد تأكد ذلك بمقتضى الفقرة ( ٤ ) من المادة ( ١١٠ ) من دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ .
- (٩٧) وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة تعدد مشروعات القوانين في الموضوع الواحد ، فيعتبر اسبقها هو الأصل وماعدها تعديلاً له . ينظر في ذلك : المادتين ( ٨٤ و ٨٥ ) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي رقم (٩٧) لسنة ١٩٧٧ ، وكذلك المادة ( ١١٠ / ٢ / أ ) من دستور الإمارات العربية المتحدة .
- (٩٨) ينظر في ذلك : المادة ( ٨٦ ) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي رقم (٩٧) لسنة ١٩٧٧ ، وكذلك المادة ( ١١٠ / ٣ / أ ) من دستور الإمارات العربية المتحدة .
- (٩٩) للمزيد من التفاصيل ينظر في ذلك : المواد ( ٨٧ — ٩٣ ) من اللائحة ذاتها .
- (١٠٠) تنظر في ذلك : المادة ( ٩٤ ) من اللائحة ذاتها .
- (١٠١) ينظر في ذلك : المادتين ( ١٤٤ و ١٤٥ ) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية لعام ٢٠٠٤ .
- (١٠٢) ينظر في ذلك : المادتين ( ١٤٦ و ١٤٧ ) من النظام الداخلي ذاته .
- (١٠٣) ينظر في ذلك : المادتين ( ٥٩ و ٦٠ ) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
- (١٠٤) ينظر في ذلك : المادة ( ١٣١ ) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ .
- (١٠٥) ينظر في ذلك : المادة ( ١٣٢ ) من النظام الداخلي ذاته .
- (١٠٦) للمزيد من التفاصيل ينظر في هذا الصدد : المواد ( ١٣٣ - ١٣٥ ) من النظام الداخلي ذاته .
- (١٠٧) ينظر في ذلك : المادة ( ١٣٦ ) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ .
- (١٠٨) كقانون التصديق على المعاهدات مثلاً ، والذي اشترط لغرض سنه حصوله على اغلبيه الثلثين ، وهذا ماأشارت اليه المادة ( ٦١ / اربعاً ) من دستور جمهورية العراق ، وقد تأكد ذلك بموجب المادة ( ١٢٧ ) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- (١٠٩) ينظر في ذلك : د.عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ، مصدر سابق ، ص ١٠٦ . و عثمان خليل عثمان و د.سليمان الطماوي ، القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٤٣٠ .
- (١١٠) ينظر في ذلك : المادة ( ٥٨ ) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .
- (١١١) ينظر في ذلك : المادة ( ٧٧ ) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية .
- (١١٢) ينظر: البند (أ) من الفقرة (٣) من المادة (١١٠) من دستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ .
- (١١٣) ينظر في ذلك : المادة ( ٣٧ ) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ ، وكذلك المادة ( ٢٣ / سادساً ) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية العراقية .
- (١١٤) ينظر حول هذا الشأن : نص المادة ( ١٣٨ / اولاً ) من دستور جمهورية العراق النافذ .
- (١١٥) ينظر في ذلك : المادة ( ١٣٧ ) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- (١١٦) ينظر في ذلك : البندين (ب ، ج) من الفقرة ( خامساً ) من المادة ( ١٣٨ ) من دستور جمهورية العراق النافذ ، وفي المعنى ذاته تنظر : المادة ( ١٣٨ ) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

## المصادر

## أولاً - الكتب

١. د. إبراهيم عبد العزيز شبحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، دون سنة طبع .
٢. د. احمد سلامة ، المدخل لدراسة القانون، الكتاب الأول ، القاعدة القانونية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٤ .
٣. د. السيد محمد ابراهيم ، اسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة ، دون مكان طبع ، ١٩٩٥ .
٤. آلر بليشكة ، حكومة ألمانيا المعاصرة ، ترجمة محمد حقي ، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر ، القاهرة - نيويورك ، ١٩٧٣ .
٥. أوليفيه دو هاميل ، الديمقراطيات (أنظمتها ، تأريخها ، متطلباتها) ، ترجمة علي باشا ، دمشق ، ١٩٩٨ .
٦. د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ .
٧. د. حافظ علوان حمادي الدليمي ، النظم السياسية في اوربا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية ، ط١ ، دار وائل للطباعة والنشر ، عمان ، ٢٠٠١ .
٨. د. حسن الحسن ، القانون الدستوري والدستور في لبنان ، ط٢ ، دار مكتبة الحياة ، بيروت ، ١٩٨٩ .
٩. د. حسن نافعة ، معجم النظم السياسية والليبرالية في اوربا الغربية وأمريكا الشمالية ، ط٢ ، دار الجليل ، بيروت ، ٢٠٠٠ .
١٠. د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ .
١١. د. رمضان محمد أبو السعود و د. محمد حسين منصور ، المدخل إلى القانون ، منشورات الحلبي الحقوقية ، عمان ، ٢٠٠٣ .
١٢. روبرت بوي وكارل فريدريك ، دراسات في الدولة الاتحادية ، ترجمة وليد الخالدي وبرهان الدجاني ، ج٣ ، الدار الشرقية للطباعة والنشر ، بيروت - نيويورك ، ١٩٨٦ .
١٣. روسل جيه. دالتون ، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر ، السياسة في ألمانيا ، ترجمة هشام عبد الله ، ط١ ، الدار الأهلية للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٨ .

١٤. د. زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (النظرية العامة والدول الكبرى) ، ج ١ ، ط ٣ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ١٩٩٤ .
١٥. د. سام دله ، مجموعة محاضرات أقيمت على طلبة كلية الحقوق ، جامعة حلب ، دون سنة طبع .
١٦. د. سامي جمال الدين ، القانون الدستوري والشرعية الدستورية ، ط ٢ ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ .
١٧. د. سعد عصفور ، القانون الدستوري ، ط ١ ، دار المعارف ، الأسكندرية ، ١٩٨٤ .
١٨. سعيد بن احمد ال حامد ، المجلس الوطني الاتحادي ، دار المتنبي للطباعة والنشر ، ابو ظبي ، دون سنة طبع .
١٩. د. سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي ، ط ٩ ، معهد الدراسات العربية ، جامعة الدول العربية ، ١٩٩٦ .
٢٠. د. صلاح الدين فوزي ، التنظيم الدستوري والإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة ، معهد التنمية الإدارية ، ١٩٩٦ .
٢١. د. عثمان خليل عثمان ود. سليمان الطماوي ، القانون الدستوري ، ط ٢ ، القاهرة ، دون سنة طبع .
٢٢. د. عمر حلمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ، ط ١ ، القاهرة ، ١٩٨٠ .
٢٣. د. غازي كرم ، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة للنظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة) ، ط ١ ، مكتبة الجامعة ، الشارقة ، ٢٠٠٩ .
٢٤. د. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ .
٢٥. د. محسن خليل ، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة ، جامعة الإمارات العربية المتحدة ، ١٩٩٩ .
٢٦. د. محمد سليم غزوي ، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية ، ط ٣ ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٤ .
٢٧. د. محمد كامل عبيد ، نظم الحكم ودستور الإمارات (دراسة تحليلية مقارنة لدستور الإمارات العربية المتحدة على ضوء المبادئ الدستورية العامة ونظم الحكم المعاصرة) ، ط ١ ، مطبعة الفجيرة الوطنية ، ٢٠٠٣ .

٢٨. د. محمد كامل ليلة ، النظم السياسية ( الدولة والحكومة ) ، دار النهضة العربية ، لبنان ، ١٩٦٩ .
٢٩. د. محمود مراد ، النظرية العامة للقانون ، دار الكتاب الحديث ، ٢٠٠٥ .
٣٠. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري ( نظرية الدولة )، ج ١ ، ط ٢ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٧ .
٣١. د. كمال غالي ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، ج ٢ ، مطبعة جامعة دمشق ، ١٩٦٨ .
٣٢. د. كونرات روتر ، المجلس الاتحادي (المجلس الاتحادي لجمهورية ألمانيا الاتحادية) ، ترجمة مريم حسن ، ط ١ ، دون مكان طبع ، ٢٠٠٩ ، ص ١٦ و ٣٨ .
٣٣. د. نواف الكنعان ، النظام الدستوري والسياسي لدولة الإمارات العربية المتحدة ، ط ١ ، مكتبة الجامعة ، ٢٠٠٨ .

#### ثانياً – الرسائل والبحوث القانونية

١. عبد الله رحمة الله البياتي ، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩١ .
٢. كريكار عبد الله حسين ، المجلس الوطني العراقي المؤقت ( مهامه ، سلطاته ، اختصاصاته ) ، بحث منشور في مجلة المحامي ، اربيل ، العدد ٨ ، السنة الرابعة ، ٢٠٠٤ .
٣. جيور برنت أوسكاتز ، مكانة ومسؤوليات الولايات الألمانية ، بحث منشور على الموقع الالكتروني الأتي: [www.iraqiconstitution.org/filesarabic/german/schats/doc](http://www.iraqiconstitution.org/filesarabic/german/schats/doc)

#### ثالثاً – الدساتير

١. دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ .
٢. القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .
٣. دستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ .
٤. الدستور البلجيكي لعام ١٩٩٣ .
٥. دستور جنوب افريقيا لعام ١٩٩٦ .
٦. دستور الاتحاد السويسري الصادر عام ١٩٩٩ والنافذ عام ٢٠٠٠ .
٧. قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ .
٨. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

#### رابعاً – القوانين

١. قانون الانتخابات العراقي رقم (٩٦) لسنة ٢٠٠٤ .
٢. قانون الانتخابات العراقي رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ .

#### خامساً – اللوائح والأنظمة الداخلية

١. اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي الإماراتي رقم (٩٧) لسنة ١٩٧٧ .
٢. النظام الداخلي للجمعية الوطنية العراقية لعام ٢٠٠٤ .
٣. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ .

#### سادساً – المصادر الأجنبية

- (1) Dr. U lrich Rhode SJ ، Buch II des CIC: Das Volk Gottes ، CIr ، 2012 .
- (2) Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 25. Juni 1980 .



---

### S u m m a r y

The legal rules nascent human needs to regulate matters of life and arranged, in order to save the rights and protection and maintenance, and whenever community organizer was the word of law is supreme in it, and the federal parliament in the country is those who have to exercise the legislative function through propose draft laws and discuss projects and proposals laws and voting on them and whether submitted by him or by the executive branch in the state.

Thus, the legislative function is the primary function of the Federal Parliament in the federal State since he his inherent jurisdiction and general jurisdiction in the legislation, which often Mitkon bicameral, one is based on the popular in each unit of the constituent units of a federal State and represents the people of the Federal State as a whole for that varies the number of members representing each unit according to population, and the other is based on the representation of the constituent units of the Federation evenly regardless of the number of residents per unit of the constituent political units of the state .

# The legislative function of the Federal Parliament in the Federal State

( Comparative Study )

BY

P.D.Raafii Khudher Saaleh Shubbar  
Waleed Hassan Hameed