



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الموصل

كلية القانون



الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية

بحث مقدم من قبل الطالب
محمود حمد سلطان

الى مجلس كلية القانون

وهو جزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في
القانون

إشراف

الدكتور حارث اديب والدكتورة سفيان

١٤٤٢ هـ

٢٠٢١ م

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

وَقُلْ اَعْمَلُوا فِیْ سَبِیْلِ اللّٰهِ عَمَلًا مَّرْكُومًا وَرَسُوْلَهُ
وَالْمُؤْمِنُوْنَ وَاسْتَرْدُّوْنَ اِلَیْ عَالَمِ الْغَیْبِ
وَالشَّهَادَةِ فِیْ نَبِیِّكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُوْنَ (۱۰۵)

صدق الله العظيم

سورة التوبة (۱۰۵)

الإهداء

إلى رمز التفاني وشلال العطاء... إلى ينبوع المحبة...

والدتي الحبيبة

إلى الظل الظليل... والشمعة المضيئة... إلى من تعلمت

منه المثابرة والكفاح..

والدي العزيز حفظه الله

إلى الأسرة الكريمة

إلى من علمنا وكان لهم يد كبيرة في إيصالنا إلى هذه

المرحلة

أساتذتي الكرام

إلى رفقاء الدرب في مسيرة الحياة...

زملائي

الباحث

شكر وتقدير ...

الشكر لله أولاً وأخيراً

فقد منّ عليّ في بلوغي مرّامي الحمد لله تبارك وتعالى ، وأشكره شكراً يليق بجلالته وعظيم سلطانه ، فهو ولي كل نعمة وتوفيقه تتم الصالحات ، والصلاة والسلام على أشرف خلق الله سيدنا ونبينا محمد صلى الله عليه وسلم الأمي الأمين المبعوث رحمة للعالمين.

أتقدم بالشكر لكلية القانون / جامعة الموصل ذلك الصرح الذي أتاح لي هذه الفرصة الغالية ، والشكر الدكتور حارث اديب والدكتورة سفيان اللذان تفضلوا بالإشراف على هذا البحث والذين لم يبخلوا بإرشاداتهم ونصائحهم المفيدة و توجيهاتهم التي كانت خير سند وعون لي في إكمال هذا البحث وإخراجها على هذا الشكل.

وأتقدم بالشكر والعرفان إلى عائلة كلية القانون للأساتذة والتدريسيين ، تقديراً لما بذلوه من جهد في إيصالني إلى المرحلة التي تمكنت فيها من تقديم هذا البحث بفضلهم والذي ما هو إلا لبنة أضيفها إلى البناء الشامخ الذي وضعوا أسسه فجزاهم الله عني خير جزاء.

الباحث

المحتويات

الصفحة	الموضوع
٢-١	المقدمة
١٢-٣	المبحث الاول
٢٢-١٣	المبحث الثاني
٢٤-٢٣	الخاتمة
٢٦-٢٥	المصادر والمراجع

المقدمة

المقدمة

تعتبر السلطة التشريعية في الوقت الحاضر أهم السلطات في الدولة، فهي السلطة التي تقوم بعمل القوانين أي بوضع القواعد العامة الملزمة للأفراد) وهي بأنها السلطة المنتخبة من قبل الشعب تستمد قوتها وشرعيتها من قبل الشعب، وهي بالتالي تكون السلطة العليا أو السلطة الأولى من حيث المستوى و يكتسب موضوع بحثنا الموسوم (الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية) 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 بأعتبره مساهمة علمية في دراسة واقع الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية من الناحية الدستورية والقانونية .

يسعى هذا البحث الى تحقيق هدفه الرئيسي والمتمثل في تنظيم الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي ، من خلال وجود 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 .

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 .

المبحث الاول

المبحث الاول

اولاً: تكوين البرلمان الاتحادي

أن البرلمان الاتحادي وفي أغلب الدول الاتحادية يتكون من مجلسين يمثلان الشعب ، وان الأخذ بنظام المجلسين يتلائم وطبيعة التكوين القانوني والسياسي للدولة الاتحادية ، ويطلق على احد هذين المجلسين أسم المجلس الأعلى (مجلس الولايات) الذي يمثل الوحدات السياسية المكونة للاتحاد بالتساوي ، تطبيقاً لمبدأ التمثيل المتساوي الذي يمنع طغيان احدهما على الآخر بسبب التفوق السكاني أو الاقتصادي أو غيرها ، أما المجلس الآخر فيطلق عليه اسم المجلس الأدنى (مجلس الشعب) ، والذي توزع مقاعده على أساس العدد السكاني في كل وحدة من الوحدات السياسية ويمثل شعب الدولة الاتحادية بمجموعه لذلك يتفاوت عدد الأعضاء الذين يمثلون كل وحدة وفقاً لعدد سكانها^(١) .

وترجع الغاية في اعتماد اغلب الدول الاتحادية على نظام المجلسين بدلاً من المجلس الواحد الى ان هذه الدول تقوم على ركيزتين اساسيتين هما الشعب والوحدات المكونة للاتحاد باعتبارها وحدات سياسية ودستورية ، وبذلك فإن وجود مجلس الوحدات المكونة للاتحاد إلى جانب مجلس النواب أمر في غاية الأهمية لأنه يساعد على تمثيل كافة الطبقات في المجتمع ، بالإضافة إلى ايجاد نوع من التوازن بين الوحدات المكونة للدولة ، وكذلك اسهامها وعلى قدم المساواة في صناعة التشريع الاتحادي عبر المؤسسة التشريعية الدستورية في الدولة ، والأهم من ذلك هو تقادي الخوف لدى الوحدات الصغيرة من تسلط الوحدات الكبيرة وفرض ارادتها عليها^(٢) .

وتجدر الإشارة إلى أن مشاركة الوحدات السياسية او الدستورية لمجلس النواب الاتحادي في وضع القوانين الاتحادية عبر مايسمى ب (مجلس الولايات او الاتحاد) ينبغي أن تعطي هذا الأخير ذات المركز القانوني الذي يتمتع به الأول فيما يتعلق بالصلاحيات الدستورية والقانونية المفوضة للسلطة التشريعية الاتحادية حسب الدستور الاتحادي ، وبمعنى آخر فإنه ينبغي الأقرار بمبدأ المساواة بين المجلسين في عملهما التشريعي .

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، 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 .

(٢) د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري (نظرية الدولة) ، ج ١ ، ط ٢ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٥٨ و ٢٥٩ .

وبالرغم من كل ذلك فإن الدساتير الاتحادية اختلفت بشأن إعطاء الأولوية لأحدهما على الأخر تارةً لمجلس النواب وتارةً اخرى لمجلس الوحدات المكونة للاتحاد لغرض ممارسة الاختصاصات التشريعية المناطة بها^(١) .

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

(١) 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 .

ثانياً: 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 فأنا 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 .

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 ٢٠٠٤/٦/٣٠ وتتمارس 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^(١) .

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^(٢) .

(١) ينظر في ذلك : الفقرة (ب) من المادة (٢) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ .

(٢) 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 .

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^(١) . ويتضح مما تقدم بأن المجلس الوطني يفتقد إلى اختصاصه الأصلي المتمثل بممارسة الأختصاص 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 الأختصاص 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^(٢) 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^(٣) .

إضافةً إلى ذلك فقد اشترط القانون جملة من الشروط في المرشح لعضوية الجمعية الوطنية^(٤) ، 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

يتضح مما تقدم إن البرلمان الاتحادي في ظل قانون ادارة 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

(١) ينظر في ذلك : القسم الثالث من ملحق قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية .

(٢) حيث أخذ هذا القانون بنظام الدائرة الواحدة وجعل العراق بأجمعه دائرة انتخابية واحدة معتمداً نظام الأقتراع النسبي مع الأخذ بنظام القوائم المغلقة ، حيث فسح 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 .

(٣) ينظر في ذلك : المادتين (٣٠/أ ، ج) و (٣١/أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ .

(٤) تنظر في ذلك : المادة (٣١/ب) من القانون ذاته .

ام لم تكن منتظمة بأقليم) عند ممارسة الإختصاص المذكور ، نظراً لعدم وجود مجلس خاص بها يمثلها بشكلٍ متساوي .

ثالثاً: تكوين البرلمان الاتحادي في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

بعكس قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية والذي يتكون البرلمان الاتحادي فيه من مجلسٍ واحد ، نجد أن البرلمان الاتحادي في دستور ٢٠٠٥ قائم على أساس نظام المجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد^(١) ، 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 بشكلٍ تفصيلي ، حيث انه يتكون من (٢٧٥) عضواً بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق^(٢) ، يمثلون الشعب العراقي بأكمله ، ويتم إنتخابهم من بطريق الإقتراع العام السري المباشر، ويراعي تمثيل سائر مكونات الشعب فيه ، على ان يتضمن المجلس ما لا يقل عن الربع من عدد أعضائه من النساء^(٣) ، وجعل مدة العضوية في المجلس (٤) سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة^(٤) ، 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).

وحفاظاً على مبدأ الفصل بين السلطات وعدم ازدواجية المناصب ينص الدستور على عدم امكانية الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب رسمي آخر،

(١) ينظر في ذلك : المادة (٤٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٢) وتجدر الإشارة الى ان مجلس النواب في دورته الأولى والتي بدأت في ١٦/٣/٢٠٠٦ وانتهت في ١٦/٣/٢٠١٠ كان يتكون من (٢٧٥) عضواً ، أما في دورته الحالية والتي ابتدأت في ١٤/٦/٢٠١٠ 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 الأنتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ والتي تم تعديلها بموجب المادة (١) من قانون تعديل قانون الأنتخابات رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٩ .

(٣) 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 .

(٤) ينظر في ذلك : المادة (٥٦/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

ويعد العضو الذي تقلد منصباً في مجلس الرئاسة أو مجلس الوزراء مستقياً من عضوية المجلس^(١) ، وبيت 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 الإنتخاب الذي حدد شروط المرشح لعضوية هذا المجلس^(٢).

هذا ويدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للإنعقاد خلال (١٥) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الإنتخابات النيابية، وتعد الجلسة الأولى برئاسة أكبر الأعضاء سنأ^(٣)، ثم يتولى المجلس إنتخاب رئيس المجلس ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ، وتكون جلسات المجلس علنية إلا إذا وجد المجلس ضرورة فإنه يعمد إلى جعلها سرية^(٤) ، ومن الموضوعات التي تدفع المجلس إلى اغلاق جلساته وجعلها سرية كأن يتعلق الموضوع بأمور عسكرية أو أمنية مثلاً فأنها 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 لايزيد على (٣٠) يوماً. وإذا كان المجلس يناقش الموازنة العامة فإن الفصل التشريعي لا ينتهي الا بعد الموافقة عليها^(٥).

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^(٦).

(١) ينظر: الفقرة (٦) من المادة (٤٩) من الدستور ذاته ، وكذلك المادة (١٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ .

(٢) ينظر: المادة (٥٢) من دستور جمهورية العراق .

(٣) ينظر: المادة (٥٤) من دستور جمهورية العراق .

(٤) ينظر في ذلك : المادة (٥٣ / أولاً) من دستور جمهورية العراق .

(٥) ينظر: المادتين (٥٧ و ٥٨) من دستور جمهورية العراق ، وكذلك المادة (١/٢٢ و ٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ .

(٦) ينظر: الفقرة (١) من المادة (٥٩) من دستور جمهورية العراق . والمادة (٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب .

وأما بخصوص مجلس الاتحاد ، فإنه يعد الجهاز التشريعي الثاني على مستوى الأتحاد^(١) ، وقد ذهب المشرع العراقي بشأنه إلى انه ينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل مايتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب^(٢) ، 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^(٣) ، 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 الأتحاد^(٤) .

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 الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، وبنسبة عضوين لكل محافظة سواء كانت المحافظة منتظمة او غير منتظمة بإقليم باستثناء محافظة بغداد إذ يكون لها اربعة أعضاء ، ويشترط في المرشح لعضوية المجلس المذكور مايشترط 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^(٥) .

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

(١) رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ١١٩ .

(٢) ينظر في ذلك : المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٣) وهذا ما أكدته المادة (١٣٧) من الدستور ذاته .

(٤) رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، مصدر سابق ، ص ١١٩ .

(٥) ينظر في ذلك : المادة (٨١/ثالثاً) من التعديل الدستوري المقترح

وبعد ذلك يؤدي عضو مجلس الأتحاد ذات اليمين الدستورية بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور، 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 .

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 ونائبه ، بعد ذلك ينتخب مجلس الاتحاد رئيساً له ثم نائباً أول ونائباً ثانٍ بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه بالانتخاب السري المباشر ، وان نصاب انعقاد جلساته لايمكن إن يتحقق الأ بحضور الأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه ، سيما وان قراراته لايمكن إن تتخذ الأ بعد تحقق النصاب وتصويت الأغلبية البسيطة عليها مالم يتم النص على خلاف ذلك^(١) .

وبعد ذلك ينبغي على مجلس الأتحاد وضع نظام داخلي خاص به لتنظيم سير عمل فيه ، علماً بأن جلسات المجلس علنيةً الا اذا قرر خلاف ذلك ، وبالنسبة لمحاضر جلساته فأنها تنشر تبعاً لما يراه مناسباً من وسائل معتمداً في ذلك على قانون المجلس^(٢) .

ويبدو مما تقدم إن قيام لجنة التعديلات الدستورية النيابية بأعداد التعديل الدستوري المقترح او مايسمى بمشروع تعديل الدستور ، ما هو إلا لمعالجة الفراغ الدستوري الحاصل من جهة ، ولأكمال هيكلية السلطة التشريعية الأتحادية وحماية مصالح الأقاليم والمحافظات من جهة اخرى .

ومن نافلة القول وبعد ان تحدثنا عن تكوين البرلمان الأتحادي في الدول محل الدراسة كونه يتكون (وفي اغلب الدول الأتحادية) من مجلسين احدهما يمثل شعب الدولة الأتحادية ككل ويسمى بـ (المجلس الأدنى) والآخر يمثل الوحدات المكونة للأتحاد ويطلق عليه بـ (المجلس الأعلى) ، لا بد 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^(٣) من يقول أن المجلس الأدنى هو الذي يعبر عن مظهر الوحدة أو الاتحاد مستنداً في ذلك إلى إنه يمثل شعب الدولة بمجموعه ،

(١) وهذا ماشارت اليه المادة (٩٣) من التعديل الدستوري المقترح .

(٢) ينظر في ذلك : المادتين (٨٨ و ٨٩) من التعديل الدستوري المقترح .

(٣) د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ٧٧ .

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^(١) 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 بمجلسه 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 الأتحادية 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 .

(١)كمال غالي ، مبادئ القانون الدستوري و النظم السياسية ، ج٢ ، مطبعة جامعة دمشق ، ١٩٦٨ ، ص ٧٨ ومابعدها . و د . محمد كامل ليلة ، النظم السياسية (الدولة والحكومة) ، دار النهضة العربية ، لبنان ، ١٩٦٩ ، ص ١٣٨ . و د . إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ١٧٩ .

المبحث الثاني

المبحث الثاني

أولاً: اجراءات سن التشريع في البرلمان الاتحادي

أن للبرلمان الاتحادي في الدول الاتحادية دور اساسي في عملية سن التشريعات الاتحادية بأعتباره صاحب الأختصاص الأصيل 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 ، وأما المطلب الثاني فأنا سنتعرف فيه على مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها .

ثانياً: 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^(١)، ولهذا فأن 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 ، لهذا أطلق على ما تقترحه السلطة التنفيذية (مشروعات قوانين) اما التي تأتي عن طريق الأعضاء فتسمى (مقترحات القوانين)^(٢) .

(١) 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 .

(٢) د. محمد سليم غزوي ، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية ، ط ٣ ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٤ ، ص ١٣٢ .

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^(١) .

ونظراً للطابع الفني الذي أصبحت تتسم به عملية التشريع ، فإن المنتبع 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 صورة أخرى ، وذلك من خلال ماتضمنته العديد من الدساتير ، اذ اخذت تتطوي على ان سلطة البرلمانات هي الأصل وان السلطات الأخرى مشتقة منها ، فالقانون هو التعبير عن إرادة الشعب ومن ثم فإن مجاله هو الأصل ، وعمل السلطة التنفيذية هو عمل تبعي^(٢) .

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 وقانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤^(٣) ودستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥^(٤) ، بل الأبعد من ذلك فإن هذا الحق اخذ يسود حتى في ظل النظام القائم على الفصل التام بين السلطات بناءً على نصوصٍ خاصة أو مسوغاتٍ عملية.

ويبدو مما تقدم فإن 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 اخر ثم فإن الاقتراح يمثل أحد الوسائل التي تستخدمها السلطة التنفيذية لتحقيق السياسة العامة التي ترسمها وتنفذها .

(١) د. حسن الحسن ، القانون الدستوري والدستور في لبنان ، ط ٢ ، دار مكتبة الحياة ، بيروت ، ١٩٨٩ ، ص ٢٤٠ .
(٢) د. سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي ، ط ٩ ، معهد الدراسات العربية ، جامعة الدول العربية ، ١٩٩٦ ، ص ١٥٨ .
(٣) وهذا ماجاءت به المادتين (٣٣/د) و (٤٢) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ .
(٤) وهذا ما صرحت به وبشكل واضح المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

ثالثاً: اقتراح مشروعات القوانين في العراق

لغرض الأمام بأقتراح مشروعات القوانين في العراق لابد من بحثه في ظل قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ اولاً ، ومن ثم تسليط الضوء على دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ اولاً .
أقتراح مشروعات القوانين في ظل قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤
إعتمد قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية أسلوب الاقتراح المشترك ، حيث اناط مهمة اقتراح القوانين بالجمعية الوطنية ومجلس الوزراء ، فأما بالنسبة للجمعية الوطنية والتي تمثل بدورها البرلمان الاتحادي ، فأنها تمارس اغلب مراحل التشريع الاتحادي ، 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 الانتقالية ، حيث تقدم كما اشرنا مسبقاً من قبل مجلس الوزراء واعضاء الجمعية الوطنية الى رئيس الجمعية الذي يتولى بدوره امر احالتها 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
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 يقترح التعديل بالحذف أو الأضافة أو التجزئة على أن يقدم ذلك مكتوباً لرئيس الجمعية قبل اربعة وعشرين ساعة من بدء الجلسة ، وأذا ادخلت اللجنة المختصة تعديلات على المشروعات المحالة عليها وجب عليها استحصال موافقة رئيس الجمعية^(١) لإحالاته إلى اللجنة القانونية لضبط صياغته خلال المدة التي تحددها الهيئة ، وهنا ينبغي على اللجنة التي احيل عليها مشروع القانون أن تقدم بعد الأنتهاء 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^(٢) .

(١) ينظر في ذلك : المادتين (١٣٨ و ١٣٩) من النظام الداخلي ذاته .

(٢) ينظر في ذلك : المادتين (١٤١ و ١٤٢) من النظام الداخلي ذاته .

وعندئذ تبدأ المداولة حول المبادئ والأسس العامة للمشروع اجمالاً ، فإذا لم توافق الجمعية وبأغلبية عدد أعضائها على مشروع القانون من حيث المبدأ عد ذلك رفضاً للمشروع بأكمله^(١) .

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 لجانته 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.

وعلى اية حال فأما بالنسبة للمقترحات التي تقدم من قبل مجلس النواب عن طريق عشرة من أعضائه أو أحد لجانته المختصة^(٢) ، فإنها تقدم إلى رئيس مجلس النواب مصاغة على شكل مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون ، بعد ذلك يتولى الرئيس احوالها 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^(٣) ، 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 موادها متواجدة في قوانين نافذة^(٤) .

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

(١) تنظر في ذلك : المادة (١٤٣) من النظام الداخلي ذاته .

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

(٣) هذا وتجدر الإشارة الى انه اذا ما قدم مشروع قانون مرتبط بمشاريع قوانين اخرى محالة الى إحدى اللجان ، فإنه يقع على عاتق رئيس المجلس احوالته 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 .

(٤) ينظر في ذلك : المادة (١٢١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

فيه الأستمرار بالنظر في المقترح المقدم ، علماً بأن هذه المقترحات إذا ماتم سحبها فأنها تعتبر وكأنها لم تكن .

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 ستنتظر في المواد التي يشملها التعديل بأربع وعشرين ساعة على الأقل^(١) .

رابعاً: المناقشة والتصويت

تعد مرحلة مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها المرحلة الثانية من مراحل الأختصاص 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 لا بد 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 او اللوائح الداخلية ، والتي غالباً ماتتضمن الأحكام الرئيسية المتعلقة بالأولوية في المناقشة وبنصاب الحضور ، وبكيفية إبداء الرأي (كتابة أو بالنداء أو برفع الأيدي) وآلية التصويت وغيرها^(٢) .

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 تشترط فيها

(١) ويقدر تعلق الأمر بأقتراح تعديل المشروع الخاص بشأن الأعمادات 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 لمجلس النواب العراقي .

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

أغلبية خاصة ، وعند تساوي الآراء المؤيدة والمعتزضة ، يعد المشروع موضوع المناقشة مرفوضاً في بعض الدساتير^(١) .

وكل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ، ورفضه البرلمان لا يجوز تقديمه ثانيةً في نفس دورة الانعقاد ، وبمجرد ان تنهي 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^(٢) ، ولا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائه ، ويعد مبدأ المناقشة العلنية من المبادئ السائدة في دساتير دول العالم الحديث^(٣) .

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

(٢) محمود مراد ، النظرية العامة للقانون ، دار الكتاب الحديث ، ٢٠٠٥ ، ص ١٣٦-١٣٧ .

(٣) ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٧٥١ .

خامساً: المناقشة والتصويت في العراق

لأجل بحث المناقشة والتصويت في العراق لا بد من التطرق إليها 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 إلى 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 إلى اخذ الآراء الخاصة بمقترحات التعديلات اولاً ، ويتم البدء بها من التعديلات ذات المدى الواسع ، وبعد الانتهاء من ذلك يؤخذ رأي الأعضاء بالمادة ككل^(١) .

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.

ثانياً . المناقشة والتصويت في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

لقد جعل دستور جمهورية العراق مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها امراً منوطاً بمجلس النواب^(٢) . 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 (١٣٦ . ١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، وبالنسبة لرئيس الجمهورية

(١) ينظر في ذلك : المادتين (١٤٤ و ١٤٥) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية لعام ٢٠٠٤ .

(٢) ينظر في ذلك : المادتين (٥٩ و ٦٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

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^(١) .

يصار بعد ذلك الى المداولة وذلك بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً ، فاذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ بأغلبية أعضائه عد ذلك رفضاً للمشروع^(٢) ، 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 والأقتراحات المقدمة بشأنها فيتم اخذ رأي المجلس على هذه الأقتراحات 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 بناءً على طلب الحكومة أو رئيس اللجنة أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس^(٣) .

وبعد الانتهاء من مناقشة مشروع القانون فإنه لايجوز التصويت عليه قبل مضي أربعة أيام على الأقل من تاريخ انتهاء المداولة فيه وفقاً لما يأتي^(٤):

أولاً : يقرأ مشروع القانون قراءة أولى .

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

(١) ينظر في ذلك : المادة (١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ .

(٢) ينظر في ذلك : المادة (١٣٢) من النظام الداخلي ذاته .

(٣) للمزيد من التفاصيل ينظر في هذا الصدد : المواد (١٣٣ - ١٣٥) من النظام الداخلي ذاته .

(٤) ينظر في ذلك : المادة (١٣٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ .

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.

ومن الجدير بالذكر وطالما نتحدث عن الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي ، فإن له بالإضافة إلى اقتراح مشروعات القوانين ومناقشتها والتصويت عليها الحق بإقرارها (إقرار مشروعات القوانين) في حالة رفض رئيس الدولة التصديق عليها ، ويعد 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^(١) ، وبذلك فإن حق رئيس الدولة في الأمتناع عن التصديق والأصدار ما هو إلا حق اعتراض توقيفي .

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^(٢) .

(١) 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 .

(٢) ينظر في ذلك : المادة (٣٧) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ ، وكذلك المادة (٢٣/سادساً) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية العراقية .

الختامة

الخاتمة

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 . بخصوص موقف الانظمة الدستورية من اقتراح مشروعات القوانين ، اتضح لنا بأنها قد تباينت بصدد ذلك ، وان الجهة المختصة بتقديم مشروعات القوانين اتخذت اشكالا مختلفة ، تبعاً لاختلاف طبيعة الانظمة الدستورية والسياسية وتعدد اتجاهاتها .
- ٣ . وبشأن اقتراح مشروعات القوانين ، وجدنا ان الاقتراح هو العمل الذي يحرك الاجراءات التشريعية ويقدم للتشريع مادته ومضمونه ، فهو يمثل المرحلة الاساسية التي تتبثق 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.

ثانياً . التوصيات

- ١ . ندعو 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 ضمانة حقيقية لتمثيل الأقاليم ويجسد مشاركتها بأعتبرها جزء من السلطات الاتحادية في العراق .
- ٢ . نقترح على المشرع الدستوري العراقي بشأن الوظيفة التشريعية لمجلس النواب بضرورة تعديل المادة (٦١/أولاً) من دستور جمهورية العراق ، وذلك من خلال ازالة مايكتنفها من غموض كونها لم توضح آلية تشريع القوانين الاتحادية .
- ٣ . نقترح على المشرع الدستوري العراقي بضرورة إعادة النظر بنص المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الخاصة بإنشاء مجلس الأتحاد وذلك بعد تفصيل الأمور المتعلقة بتكوينه واسباس التمثيل فيه وطريقة اختيار اعضاءه واختصاصاته وكل مايعلق به في صلب الدستور اسوةً بمجلس النواب ، لا ان يترك تنظيم هذه الامور بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب .

المصادر والمراجع

المصادر والمراجع

١. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، 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 .
٢. د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري (نظرية الدولة) ، ج ١ ، ط ٢ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٥٨ و ٢٥٩ .
٣. كريكار عبد الله حسين ، المجلس الوطني العراقي المؤقت (مهامه ، سلطاته ، اختصاصاته) ، بحث منشور في مجلة المحامي ، اربيل ، العدد ٨ ، السنة الرابعة ، ٢٠٠٤ .
٤. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ .
٥. د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ .
٦. 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 .
٧. 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 .
٨. د. محمد سليم غزوي ، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية ، ط ٣ ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٤ .
٩. د. حسن الحسن ، القانون الدستوري والدستور في لبنان ، ط ٢ ، دار مكتبة الحياة ، بيروت ، ١٩٨٩ .
١٠. د. سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي ، ط ٩ ، معهد الدراسات العربية ، جامعة الدول العربية ، ١٩٩٦ .
١١. عثمان خليل عثمان و د. سليمان الطماوي ، القانون الدستوري ، ط ٢ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ص ٤٢٢ .
١٢. رمضان محمد أبو السعود و د. محمد حسين منصور ، المدخل إلى القانون ، منشورات الحلبي الحقوقية ، عمان ، ٢٠٠٣ .
١٣. محمود مراد ، النظرية العامة للقانون ، دار الكتاب الحديث ، ٢٠٠٥ .
١٤. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ .
١٥. د. عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ، مصدر سابق ، و عثمان خليل عثمان و د. سليمان الطماوي ، القانون الدستوري .