The Powers of the Federal National Council in the field of ordinary Legislation for the United Arab Emirates

Hanan Mustafa Mohamed
University of Sharjah/ College of Law
Hanan.mustafa.ch@gmail.com

Sam Sulaiman Dalla
University of Sharjah/ College of Law
sdalla@sharjah.ac.ae

Accepted Date: 4/11/2024. **Publication Date: 1/4/2026.**

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Abstract

There is no doubt that the Federal National Council, as a federal constitutional institution, exercises its various powers at the legislative level. It undertakes the task of legislating in all fields at the level of the United Arab Emirates. Therefore, its legislative authority in this field is crystallized in two fundamental issues: the first is draft laws, and the second is international treaties and agreements.

However, it is important - in this study - to determine the legislative role played by the Federal National Council in light of what a number of comparative legislative councils specialize in, in order to determine the extent of the real role of the Federal National Council in this field.

Keywords: The National Assembly, legislation, bills, international treaties, comparative councils

سلطات المجلس الوطني الاتحادي في مجال التشريعات العادية لدولة الإمارات العربية المتحدة دراسة مقارنة

حنان المصطفي محمد [*]
كلية القانون /جامعة الشارقة
Hanan.mustafa.ch@gmail.com

سام سليمان دله [**]
كلية القانون /جامعة الشارقة
sdalla@sharjah.ac.ae

تاريخ القبول: 2024/11/4. **تاريخ النشر: 2026/4/1.**

المستخلص

لا شك في أن المجلس الوطني الاتحادي بوصفه من المؤسسات الدستورية الاتحادية يمارس اختصاصاته المختلفة على المستوي التشريعي، فهو يضطلع بمهمة التشريع في جميع المجالات علي مستوي الإمارات العربية المتحدة. ولهذا تتبلور سلطته التشريعية في هذا المجال في مسألتين جوهريتين: الأولي مشاريع القوانين، والثانية المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

إلا أنه من الأهمية بمكان – فى هذه الدراسة - تحديد الدور التشريعي الذى يقوم به المجلس الوطني الاتحادي في ضوء ما تختص به عدد من المجالس التشريعية المقارنة، وذلك من أجل الوقوف علي مدى الدور الحقيقي للمجلس الوطني الاتحادي في هذا المجال.

الكلمات المفتاحية: المجلس الوطني، التشريع، مشاريع القوانين، المعاهدات الدولية، المجالس المقارنة.

[*] طالب دكتوراه
[**] أستاذ دكتور

المقدمة

Introduction

نصت المادة (45) من دستور دولة الإمارت العربية المتحدة على أن السطات الاتحادية لدولة الإمارات هي " 1- المجلس الأعلى للاتحاد.2- رئيس الاتحاد ونائبه.3- مجلس وزارء الاتحاد.4- المجلس الوطني الاتحادي. 5- القضاء الاتحادي"، وأن أغلب الدساتير أخذت بمبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية، وقد حدد الدستور اختصاص كل سلطة.

وبمطالعة الدستور الاتحادي لعام 1971 نجد أن المجلس الوطني الاتحادي يضطلع بدور تشريعي غير منكور في مجال إقرار القوانين والتشريعات اللازمة للوفاء بمتطلبات المجتمع الإماراتي ومراجعتها بشكل دائم ومستمر لأجل إعادة تقييمها في ضوء تطورها بين الأفراد.

إشكالية البحث(Research Problem)

يعد المجلس الوطني الاتحادي السلطة الاتحادية الرابعة من حيث الترتيب في سلم السلطات وفقاً لنص المادة 45 من دستور دولة الإمارات وتتجلى إشكالية البحث في التركيز على السلطات الممنوحة للمجلس الوطني الاتحادي في مجال التشريعات العادية، فبالرغم من دوره الاستشاري في هذا الشأن إلا أن التطور الذى يشهده المجلس يفصح عن إمكانية أداءه دوراً أوسع في المستقبل، فماهي السلطات الممنوحة للمجلس الوطني الاتحادي في مجال التشريعات وهو دور المجلس في إقرار المعاهدات .

أهمية البحث(The Importance of Research)

لا شك في أن المجلس الوطني الاتحادي يمارس اختصاصاته المختلفة وخصوصاً علي المستوي التشريعي بمفهومه العام. فهو يضطلع بمهمة التشريع في مجالات معينة علي مستوى الإمارات العربية المتحدة، وهو ما يثار معه التساؤل حول حدود السلطات التشريعية التي يتمتع بها في هذا الشأن، أو بمعني أدق إلي أي مدي يلعب المجلس الوطني دورًا تشريعيًا داخل الدولة خصوصًا في مواجهة نظائره في المجالس التشريعية المقارنة.

أهداف البحث (Research Aims)

يهدف البحث إلي إبراز الدور التشريعي للمجلس الوطني الاتحادي، وما نظمه المشرع الاتحادي من أحكام مختلفة تتعلق بتقنين الإجراءات اللازمة للقيام بهذا الدور.

ولهذا يثير البحث التساؤلات الآتية:

1- ما الدور التشريعي للمجلس الوطني الاتحادي ومدى تطور صلاحيات المجلس، وهل ينحصر في مجرد مناقشة مشروعات القوانين وإصدار قرار بشأنها؟

2- ما دور المجالس التشريعية المقارنة في مسألة اقتراح وإقرار مشروعات القوانين؟

3- ما إجراءات إقرار المجلس الوطني الاتحادي لمشروعات القوانين، وحدودها قياساً على المجالس التشريعية المقارنة؟

4- ما سلطات المجلس الوطني الاتحادي في مجال إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية؟ وهل تختلف حدودها باختلاف المجالس التشريعية المقارنة؟

منهجية البحث (Research Methodology)

اتبعت الباحثة في مقاربة الموضوع المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من أجل تتبع السلطات التشريعية للمجلس الوطني الاتحادي وتحليل أحكامه التي نص عليها المشرع الاتحادي سواء في صلب الدستور أو القوانين المنظمة لعمل المجلس الوطني بالإضافة إلي الاستعانة بالمنهج المقارن لأجل التعرف علي أوجه التشابه والاختلاف في المسائل التنظيمية المتعلقة بممارسات المجالس التشريعية المختلفة.

نطاق البحث:

يتحدد نطاق البحث في موضوع سلطات المجلس الوطني الاتحادي في مجال التشريعات العادية في إطار الدستور الإماراتي والقوانين الناظمة لعمل المجلس من جهة، وفي بعض الدساتير المقارنة كالدستور الأمريكي والدستور الألماني وغيرها من الدساتير الأخرى من جهة أخري.

خطة البحث (Research Plan)

يتطلب الحديث عن سلطات المجلس الوطني الاتحادي في مجال التشريعات العادية ضرورة التعرض للموضوع من عدة زوايا، ولذلك ينقسم البحث إلي مبحثين:

المبحث الأول: سلطات المجلس الوطني الاتحادي في مجال مشروعات القوانين.

المبحث الثاني: سلطات المجلس الوطني الاتحادي في مجال المعاهدات الدولية.

المبحث الأول
The First Topic
سلطات المجلس الوطني الاتحادي في مجال مشروعات القوانين
Powers of the Federal National Council in the field of draft laws

عادة ما يمر صياغة التشريعات بثلاثة مراحل جوهرية هي[1]: الاقتراح والإعداد، الإقرار، التصديق والإصدار. ووفقًا لأحكام الدستور الاتحادي فإن مجلس وزراء الاتحاد هو صاحب الاختصاص الأصيل في اقتراح مشروعات القوانين الاتحادية وإعدادها في إطار معاونته للمجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الاتحاد في الشؤون التشريعية بينما يستأثر المجلس الأعلى للاتحاد بالتصديق عليها وإصدارها لرئيس الاتحاد[2]. وبالتالي فإن البين مما تقدم أن الدور التشريعي للمجلس الوطني الاتحادي ينحصر في مناقشة هذه القوانين وإقرارها[3].

ومن أجل الإحاطة بهذا الدور يتعين أن نعرض للقاعدة العامة لإقرار مشاريع القوانين المعروضة علي المجلس الوطني الاتحادي ثم لإجراءات مناقشتها والتصويت عليها.

المطلب الأول
The First Requirement
القاعدة العامة في إقرار مشروعات القوانين
General rule for approving draft laws

يتطلب الحديث عن القاعدة العامة في إقرار مشروعات القوانين ضرورة التعرض لها سواء في ظل اختصاص المجلس الوطني الاتحادي أو في ظل القوانين المقارنة.

الفرع الأول
The First Branch
المجلس الوطني الاتحادي
Federal National Council

طبقًا لأحكام الدستور الاتحادي فإن الدور التشريعي للمجلس الوطني الاتحادي ينحصر في مناقشة مشروعات القوانين والوصول لاتخاذ قرار بشأنها[4]. ولهذا فقد وضعت المادة 89 من الدستور الاتحادي القاعدة العامة في شأن حدود السلطة التشريعية للمجلس الوطني الاتحادي في علاقته مع السلطات الدستورية الأخرى؛ وبذلك فأن صلاحيات المجلس واسعة ولا تقتصر بقبول أو الرفض.

وبالبناء علي ما تقدم فقد فصلت المادة 110 من الدستور الاتحادي مضمون هذه القاعدة التي أحالت عليها المادة 89 منه في تبيان حدود اختصاص المجلس الوطني

الاتحادي في مجال إقرار القوانين، وهي: الموافقة على مشروع القانون كما أعده مجلس الوزراء دون أدنى تعديل. أما إذا رأى المجلس الوطني الاتحادي إدخال تعديل على مشروع القانون المقدم إليه أو إذا رأى رفضه، ولم يكن ذلك مقبولاً لدي رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى للاتحاد - أمكن إعادة المشروع المعدل أو المرفوض إلى المجلس الوطني الاتحادي مرة أخري. فإذا أصر الأخير على موقفه أو أجرى تعديلاً غير مقبول من جانب رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى للاتحاد، كان للمجلس الوطني أن يصدر القانون كما أعده مجلس الوزراء بعد مصادقة المجلس الأعلى[5].

وجدير بالذكر أن رفض أو قبول المجلس الوطني الاتحادي لمشروع القانون لم يكن يثير أدني مشكلة بقدر ما اختلف الفقه في مدلول حق التعديل؛ إذ ذهب جانب من الفقه إلي أن سلطة المجلس الوطني الاتحادي في تعديل المواد الواردة في مشروع القانون المحال إليه هي سلطة مطلقة تمتد إلى كافة نصوص القانون المقترح، لأن القول بغير ذلك يعني تعليق سلطة المجلس الوطني في تعديل القوانين على إرادة مجلس الوزراء الذي قد يسمح بها أو يمنع استعمالها، وهو ما يعني تعديلاً لنصوص الدستور بغير الطريق الذي رسمه لنفسه. في حين يذهب جانب آخر من الفقه إلي أن المقصود من التعديل الذي نصت عليه المادة 89 من الدستور هو التعديل الذي ينحصر في حدود أحكام مشروع القانون وفي نطاق أهدافه ومراميه، سواء كان ذلك بالزيادة أو النقصان. وبالتالي لا يجوز أن يتناول التعديل أحكامًا جديدة لا صلة لها بالنواحي والغايات التي وضع المشروع من أجلها[6].

وفي إطار الترجيح بين الاتجاهين تري الباحثة أن الاتجاه الثاني هو الأولي بالتأييد فأي تعديل لمشروع قانون غالبًا ما ينصب علي نطاق أهدافه وأحكامه سواء أكانت موضوعية أم إجرائية دون إثارة أية تعديلات لأحكام أخري.

وتطبيقًا لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا في أحد أحكامها "... وقد سبق النص على التعديل عامًا مطلقًا دون تقييد أو تخصيص ومن ثم ينبسط نطاقه لشمول كل التعديلات أياً كانت صورها وسواء كانت تعديلات في موضوع النصوص أو في عباراتها أو صياغتها. وعلى ذلك فإن للمجلس الوطني الاتحادي بمناسبة مناقشة مشروع قانون معين أن يقرر تعديل بعض نصوصه أو تجزئتها أو حذفها كليًا كما أن له أن يقرر إضافة نصوص جديدة إلى المشروع – بيد أن هذا التعديل بصوره المختلفة هو في الواقع تعديل تكميلي أو جزئي يرد على اقتراح أصلي بمشروع قانون سبق تقديمه من الحكومة. ومن ثم فإن مدى التعديل يجب أن يرتبط ارتباطًا عضويًا بالمشروع المطروح على المجلس وأن يكون جزءًا من المسألة الكلية التي ينظمها المشروع فلا يتخذ ذريعة لإضافة نصوص جديدة منبتة الصلة بالموضوع الذي يعالجه مشروع

القانون كما لا يجوز استكراه حدود المشروع ومقاصده لإدخال تعديلات وإضافات ليست به أو لا تتسع لها دائرة العلاقات القانونية التي قصد المشرع تنظيمها سواء في مضمونها أو في أهدافها وإلا كان ذلك استعمالاً من المجلس لسلطاته استعمالاً لا تربطه بالغاية التي يهدف الدستور إلى تحقيقها رابطة منطقة واضحة وتعدو هذه التعديلات وقد انطوت في حقيقتها على اقتراح بقانون صادر عن المجلس الوطني الاتحادي استقلالاً عن المشروع المقدم من الحكومة وهو أمر محظور على المجلس الوطني ممارسته كما سبق القول" [7].

وبالتالي إذا تقدم مجلس وزراء الاتحاد بمشروع قانون لتعديل حكم واحد من أحكام قانون ما، فإن حق المجلس ينحصر في تعديل المشروع من هذه الناحية فقط، وليس له أن يدخل تعديلاً على المواد الأخرى من القانون ذاته، وإلا عد ذلك خروجًا عن نطاق المشروع.

وتطبيقًا لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا في أحد أحكامها "...حيث إنه تفريعًا على ما تقدم فإنه أحيل إلى المجلس الوطني الاتحادي مشروع قانون بتعديل جزئي يتناول بعض مواد وردت في قانون من قوانين الدولة أو في أي عمل تشريعي له قوة القانون فإن سلطة المجلس الوطني في التعديل بشتى صورها يجب أن يمارسها المجلس في إطار ما هو مطروح عليه دون غيره ولا يجوز بأي حال أن يستطيل التعديل إلى مواد أخرى وردت في القانون الأصلي ولم يرد لها ذكر في مشروع القانون المحال إليه أو استكراه نصوص المواد المحالة إليه ومقاصد المشروع منها لانتزاع مسوّغ يبرر تنقيح مواد القانون الأخرى على أية صورة وإلا أصبحت ممارسة المجلس للتعديل على هذا النحو وإمداده إلى مواد أخرى وردت في صلب القانون الأصلي تخطيًا من المجلس لحدوده الدستورية واقتحامًا منه في منطقة حرمها الدستور ومحاولة لإضفاء ثوب من الشرعية على التوسع في اختصاص حصري حدده الدستور وذلك أن تعديل مواد أخرى وردت في القانون وغير معروضة على المجلس في نطاق مشروع القانون هو في حقيقته اقتراح أصلي بتعديل قانون وليس تعديلاً تكميليًا يرد على مشروع قانون والاقتراح بتعديل قانون هو اقتراح بقانون وهو غير جائز صدوره عن المجلس الوطني وينطوي على مشاركة منه لمجلس الوزراء في وظيفة تشريعية استأثر بها مجلس الوزراء وحده بحكم الدستور، على أنه إذا كان من مقتضى التعديلات التي يلحقها المجلس الوطني بالمشروع في النطاق الذي حددته المحكمة ضرورة إجراء تعديل لازم في نصوص القانون الأصلي فإن للمجلس أن يضطلع – استثناءً - بهذا التعديل باعتباره أثرًا حتميًا ومباشرًا للتعديلات التي يدخلها على المشروع حتى تتسق النصوص مع

بعضها البعض وينسجم القانون مع ذاته على أن يراعى في ذلك أن يكون أعمال هذا التعديل بقدر وفي أضيق الحدود" [8].

الفرع الثاني

The Second Branch

المجالس التشريعية المقارنة

Comparatives legislative councils

تختلف مسألة كل من اقتراح وإقرار مشاريع القوانين فيما بين المجالس التشريعية المقارنة: إذ يختص الكونجرس الأمريكي بحق التشريع في جميع المجالات التي تكون ضرورية للمجتمع الأمريكي؛ ثم يقوم مجلس النواب بمناقشة جميع مشاريع القوانين، بينما يجوز لمجلس الشيوخ إدخال التعديلات عليها أو الموافقة عليها كما هي[9].

وإذا لم يوافق رئيس الولايات المتحدة الأمريكية علي مشروع القانون أعاده إلى المجلس الذي طرح فيه مقرونًا باعتراضاته. وعلى المجلس أن يسجل الاعتراضات بمجملها في محاضره، ثم يباشر إعادة دراسة مشروع القانون، فإذا وافق أعضاء المجلس عليه أرسل مع الاعتراضات إلى المجلس الآخر لدراسته، فإذا أقره ثلثا أعضاء ذلك المجلس أصبح قانونًا. وإذا لم يعد الرئيس أي مشروع قانون في غضون عشرة أيام - باستثناء أيام الأحد من تقديمه له[10].

ويتمتع البندستاغ الألماني بسلطة التشريع حصراً في المجالات المنصوص عليها قانوناً ولا يجوز للبندسرات التشريع إلا فى المجالات التي تندرج ضمن السلطة التشريعية المشتركة إذا لم يقم البندستاغ بممارسة هذه الاختصاصات وبالقدر اللازم لهذه الممارسة. ويملك أعضاء البوندسرات حق اقتراح القوانين بشروط محددة[11]. كذلك ينفرد البندستاغ بممارسة التشريع فى المجالات المحددة حصراً له. بالإضافة إلي اختصاص البوندستاغ في المجالات التشريعية المنصوص عليها في المادة 74 من الدستور[12].

ويجوز تقديم مشروعات القوانين إلى البوندستاغ من قبل الحكومة الاتحادية، أو من أعضاء البوندسرات، أو من أعضاء البوندستاغ. ويجب أن تقدم مشاريع القوانين أولاً إلي البوندسرات لمناقشتها، ويكون له إبداء رأيه فيها خلال ستة أسابيع. وإذا طلب البوندسرات تمديد هذه الفترة لأسباب مهمة وبخاصة تلك المتعلقة بمراعاة نطاق مشروع القانون فتزاد هذه المدة إلى تسعة أسابيع. أما مشاريع القوانين التي يعدها البوندسرات فيتم إرسالها إلي البوندستاغ عن طريق الحكومة الاتحادية خلال مدة ستة أسابيع، علي أن تبدي رأيها فيها. ويكون للبوندسرات السلطة الكاملة في الموافقة أو الاعتراض علي مشاريع القوانين أو سحب اعتراضه لكن يتعين أن يصدر القرار

بأغلبية أصوات أعضائه. ولا بد من موافقة المجلسين علي مشاريع القوانين حتي تصبح قوانين بعد تصديق رئيس الدولة عليها[13].

ويختص المجلس الاتحادي السويسري بوصفه أعلي سلطة قيادية وتنفيذية باقتراح مشاريع القوانين ورفعها إلي الجمعية الاتحادية لمناقشتها بمجلسيه. ويجوز للجمعية الاتحادية ذاتها أن تقترح قوانين إما في شكل قوانين اتحادية أو مراسيم. ويجوز للمجلس الاتحادي أن يستشير اللجان الخاصة التابعة للجمعية الاتحادية إذا تطلب الأمر ذلك[14].

ويلزم المشرع السويسري مجلسي البرلمان بعرض مشروع القانون الذي تم إقراره علي الحاكم العام من أجل الحصول علي موافقة الملكة؛ وفي هذه الحالة إما أن يحصل علي الموافقة الملكية وإما عدم الموافقة أو انتظار الموافقة، وفي الحالة الأخيرة إذا تمت الموافقة يقوم الحاكم العام بإبلاغ البرلمان أو بالإعلان عن صدور القانون[15].

ويحق للملكة في الدستور الكندي سن القوانين بمشورة وموافقة مجلس الشيوخ ومجلس العموم، حيث يجوز لأي عضو في مجلس الشيوخ تقديم مشروع القانون أمام المجلس. وبالمثل يجوز لأي عضو في مجلس العموم تقديم مشروع القانون إلي المجلس ثم يحال إلي لجانه التشريعية. وبعد التصويت عليه يعرض علي مجلس الشيوخ الذي يجوز له أن يحيله إلي إحدى لجانه الدائمة[16].

وينص المشرع الكندي علي" حق الملكة بالتشاور مع مجلسها في أن ترفض مشروع القانون الذي سبق وأن وافق عليه الحاكم العام باسمها ويقوم الحاكم العام بالإفصاح عن إلغاء القانون للبرلمان أو بإعلان الغائه فورًا[17].

وينص المشرع الفرنسي علي مشاركة كل من رئيس مجلس الوزراء وأعضاء البرلمان في اقتراح مشاريع القوانين؛ بينما يتحكم البرلمان الفرنسي بغرفتيه الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ في إقرار مشروعات القوانين. ومع ذلك يجوز للحكومة سحب مشاريع القوانين في أي وقت حتي قبل اعتمادها النهائي من البرلمان بينما يجوز للعضو مقدم الاقتراح سحبه في أي وقت حتي قبل اعتماده في القراءة الأولي. أما إذ جاء الانسحاب أثناء مناقشة الاقتراح في الجلسة العلنية استمرت المناقشة طالما تم تبنيه عضو آخر. وفي جميع الأحوال يكون إعادة تقديم الاقتراحات المرفوضة من قبل الجمعية الوطنية قبل انقضاء مدة سنة من تاريخ رفضها[18].

ويحق للرئيس الفرنسي إعادة طلب مناقشة جديدة للقانون أو بعض مواده. ويخطر رئيس الجمعية الوطنية الجمعية بذلك ويستشيرها لمعرفة ما إذا كانت ترغب في إحالة نص القانون إلى لجنة غير اللجنة التي سبق تعيينها أما يتم إرسال النص مرة أخرى إلى اللجنة الأولي. ويجب أن تتخذ اللجنة المسؤولة قرارًا في غضون المهلة التي

حددتها الجمعية بحد أقصي خمسة عشر يومًا، ويتم إدراج الموضوع في جدول أعمال الجمعية وفقًا للمادة 48 دستور الفرنسي[19].

وينص المشرع الأسترالي علي مناقشة القوانين بما فيها القوانين المالية في مجلس النواب. ولا يجوز لمجلس الشيوخ تعديل هذه القوانين بل إنه يتعين عليه إعادته إلي مجلس النواب لتعديلها. وفي حالة الخلاف بين المجلسين بشأن مشاريع القوانين دون التوصل لاتفاق فإن الحاكم العام يقوم بحل المجلسين في وقت واحد أو عقد اجتماع مشترك بين أعضاء المجلسين فإذا تمت الموافقة عليه بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلسين اعتبر القانون صدر وتعين تقديمه للحاكم العام لموافقة الملكة عليه [20].

المطلب الثاني

The Second Requirement

إجراءات إقرار مشاريع القوانين

Procedures for approving draft laws

يمكن الحديث عن إجراءات إقرار مشاريع القوانين من زواتين: الأولي القوانين العادية، والثانية التعديلات الدستورية. وبعد ذلك نعقد مقاربة لحدود السلطة الممنوحة للمجلس الوطني الاتحادي في ضوء الصلاحيات الممنوحة للمجالس التشريعية المقارنة.

الفرع الأول

The First Branch

إجراءات إقرار مشاريع القوانين العادية

Procedures for approving ordinary draft laws

تمر إجراءات إقرار مشاريع القوانين بثلاث مراحل: الأولي عرض مشاريع القوانين، والثانية مناقشتها، والثالثة التصويت عليها.

أولاً- عرض مشاريع القوانين ودراستها:

في البداية يعرض رئيس المجلس الوطني الاتحادي مشروعات القوانين الاتحادية المقدمة من الحكومة على المجلس للنظر في إحالتها إلى اللجان المختصة. بينما ينص المشرع الفرنسي علي اختصاص رئيس الجمعية الوطنية بعرض مشاريع القوانين التي يحيلها مجلس الشيوخ ومشاريع القوانين التي يقدمها أعضاء الجمعية الوطنية ثم عرضها علي اللجنة الدائمة المختصة ما لم يتم تشكيل لجنة خاصة بناء علي طلب الحكومة أو الجمعية الوطنية. وفي حالة التنازع بين اللجان يعرض أمره علي الجمعية الوطنية [21].

ومع ذلك يمكن لرئيس المجلس الوطني الاتحادي الإحالة مباشرة علي اللجان المختصة في حالة الاستعجال إذا طلبت الحكومة أو رأي الرئيس ذلك مع بيان أسباب الاستعجال. وفي هذه الحالة يخطر الأعضاء به، ويعرض الرئيس المشروع على المجلس في أول جلسة تالية[22].

وينص المشرع الألماني علي حالة الظروف الاستثنائية التي تجعل الحكومة الاتحادية ترسل- علي وجه الاستعجال - مشروع القانون إلى البوندسرات أو البوندستاغ بعد ثلاثة أسابيع، أو في حالة طلب البوندسرات تمديد فترة الإرسال بعد ستة أسابيع. وحتى في حالة عدم تسليم ملاحظات البوندسرات؛ فإن الحكومة الاتحادية ترسل هذه الملاحظات بعد تسلمها إلى البوندستاغ دون تأخير. وفي حالة إرسال مشروعات القوانين الخاصة بتعديل القانون الأساسي أو بنقل الصلاحيات سيادية[23].

وفي الفرض الذي تعدد مشروعات القوانين في الموضوع الواحد اعتبر أسبقها هو الأصل واعتبر ما عداه تعديلاً له[24]. حيث تبدأ دراسة مشروع القانون في اللجنة بالموافقة عليه من حيث المبدأ الذي يتضمن الأسس والمبادئ العامة للمشروع ثم دراسة مواده كل مادة علي حدة، ثم يؤخذ الرأي النهائي على المشروع في مجموعه.

وإذا أدخلت اللجنة المختصة تعديلاً على مشروع قانون جاز لها قبل رفع تقريرها إلى المجلس أن تحيله إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية والطعون، لتبدي رأيها في صياغة المشروع وتنسيق مواده وأحكامه، وتشير اللجنة في تقريرها إلى رأي لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية والطعون[25].

ثانياً- مناقشة مشاريع القوانين:

تعد مناقشة مشاريع القوانين من صميم العملية التشريعية التي يتولاها المجلس الوطني الاتحادي بوصفه ممثلاً عن شعب الإمارات؛ لهذا تبدأ مناقشة مشاريع القوانين في المجلس بالاستماع إلى بيان تشريعي من الحكومة، يتضمن أغراض المشروع والأسس العامة للمشروع، ثم بحث تقرير اللجنة المختصة[26].

ولهذا ينص المشرع الفرنسي علي مناقشة مشاريع القوانين والمقترحات في مجلس الوزراء بعد استشارة مجلس الدولة وإيداعها في مكتب إحدى المجلسين. علي أن تُعرض مشاريع قوانين المالية وتمويل الضمان الاجتماعي أولاً على الجمعية الوطنية، وتُعرض مشاريع القوانين التي يكون هدفها الرئيسي تنظيم السلطات المحلية على مجلس الشيوخ أولاً[27]. وفي جميع الأحوال تنصب مناقشة مشاريع القوانين علي النص المعتمد من قبل اللجنة أو النص المحال إلي الجمعية الوطنية.

وفي جميع الأحوال تكون المناقشة من حيث المبدأ على مشروع القانون بأسسه وأغراضه العامة حيث تعطى الكلمة لمناقشة المشروع بصفة عامة لمقرر اللجنة

فالحكومة ثم الأعضاء. فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ عد ذلك رفضًا للمشروع[28].

أما إذا وافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ، انتقل إلى مناقشة مواده كل مادة علي حدة بعد تلاوة كل منها والاقتراحات التي قدمت بشأنها، ويؤخذ الرأي على كل مادة بالتصويت، ثم على المشروع في مجموعه [29].

ولكل عضو عند نظر مشروع القانون أن يقترح التعديل بالإضافة أو الحذف أو التجزئة في المواد أو فيما يعرض من تعديلات أدخلتها اللجنة عليها[30]، ويجب أن يقدم مقترح التعديل كتابة قبل الجلسة التي ستنظر فيها المواد التي يشملها التعديل باثنين وسبعين ساعة على الأقل. ويجوز بموافقة المجلس النظر في التعديل الذي يقدم أثناء الجلسة، كما يجوز للمجلس أن يحيل أي تعديل أدخله على مشروع القانون إلى اللجنة ، لتبدي رأيها في صياغته وتنسيق أحكامه، وتقتصر مناقشة المشروع بعد ذلك على الصياغة[31].

ويجب إخطار اللجنة المختصة في جميع الأحوال بالتعديلات التي يقدمها الأعضاء أثناء دراستها لمشروع القانون، ويبين المقرر رأي اللجنة فيها أثناء المناقشة في الجلسة. وإذا لم تنته اللجنة من دراسة تعديلات الأعضاء جاز لها أن تطلب من المجلس تأجيل النظر في مشروع القانون إلى أول جلسة تالية، إذا كان لهذا التعديل تأثير على باقي مواد المشروع[32].

ويجوز للمجلس الوطني الاتحادي النظر في اقتراحات تعديلات الأعضاء إذا قدمت مباشرة قبل الجلسة أو أثناءها. ويصدر قرار المجلس الوطني بنظرها أو استبعادها دون مناقشة بعد سماع إيضاحات مقدميها. فإذا قرر المجلس الوطني النظر في هذه التعديلات فله أن يبحثها في الحال، ويحيلها إلى اللجنة المختصة إذا كان لها تأثير على باقي مواد مشروع القانون[33].

ويجب أن يكون اقتراح تعديل مشروع القانون محددًا ومصوغًا. ويجوز للحكومة ولمقرر اللجنة المختصة طلب إحالة التعديل المقترح إلى اللجنة، ويجب إجابة هذا الطلب إذا لم يكن اقتراح التعديل قد عرض على اللجنة من قبل[34]. ولهذا يجيز الدستور الفرنسي للحكومة الاعتراض علي مناقشة أي تعديل لم سبق عرضه علي هذه اللجنة[35].

وبعد الانتهاء من مناقشة المادة والتعديلات المقدمة بشأنها يؤخذ الرأي على التعديلات أولاً، ويبدأ الرئيس أوسعها مدى وأبعدها عن النص الأصلي، وفي حال رفض المجلس للتعديلات يؤخذ الرأي على النص الأصلي، ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه[36].

ويجيز المشرع الفرنسي للجمعية الوطنية بناء علي طلب الحكومة التصويت مرة واحدة علي كل أو جزء من النص محل المناقشة مع التعديلات التي اقترحتها الحكومة أو قبلتها. وإذا ظهر أن الاقتراح أو التعديل لا يدخل في نطاق القانون أو يتعارض مع التفويض الممنوح بموجب المادة 38، فهنا يجوز للحكومة أو رئيس المجلس عدم قبوله. وفي حالة الخلاف بين الحكومة ورئيس الجمعية المعنية فإن المجلس الدستوري يفصل بينهما بناءً على طلب أحدهما خلال مدة ثمانية أيام[37].

وإذا قرر المجلس الوطني الاتحادي حكمًا في إحدى المواد من شأنه إجراء تعديل في مادة سبق أن وافق عليها فله أن يعود إلى مناقشة تلك المادة. ويجوز للمجلس بناء على طلب الحكومة أو اللجنة أو أحد الأعضاء أن يقرر إعادة المناقشة في مادة سبق تقريرها إذا أبديت لذلك أسباب جديدة، وذلك قبل انتهاء المداولة في المشروع[38].

ويجيز المشرع الفرنسي للجمعية الوطنية أن تعيد المداولة مرة ثانية بناء علي طلب الحكومة أو اللجنة المختصة أو أحد الأعضاء فإذا رفضت التعديلات كان التصويت النهائي علي نتائج المداولة الأولي. ولهذا يستلزم فحص أي مشروع قانون من المجلسين وصولاً لتوافق تشريعي مطابق بينهما[39].

وإذا كان للتعديل المقترح تأثيرًا على باقي مواد مشروع القانون أجل نظره حتى تنتهي اللجنة من عملها في شأنه، وإلا كان للمجلس الوطني الاتحادي أن يستمر في مناقشة باقي المواد. وتعتبر التعديلات المقترحة كأن لم تكن ولا تعرض للمناقشة إذا تنازل عنها مقدموها دون أن يتبناها أحد الأعضاء[40].

ثالثاً- التصويت علي مشروعات القوانين:

يستلزم المشرع الإماراتي عند التصويت علي مشروعات القوانين الاتحادية ضرورة أخذ الآراء بطريقة علنية سواء بطريق التصويت الإلكتروني أو رفع اليد، فإن لم تتبين الأغلبية على هذا النحو أخذت الآراء بطريق المناداة على الأعضاء بأسمائهم. ويجب أخذ الرأي بطريق المناداة بالأسماء في الأحوال التي يشترط فيها أغلبية خاصة، أو إذا طلبت الحكومة أو الرئيس أو عشرة أعضاء على الأقل.

ويجوز في الأحوال الاستثنائية بموافقة المجلس الوطني جعل التصويت سريًا، بناء على طلب الحكومة أو الرئيس أو عشرة أعضاء على الأقل. وفي جميع الأحوال يكون إدلاء الرئيس بصوته بعد تصويت سائر الأعضاء. ويصوت المجلس على مشروعات القوانين بالموافقة أو الرفض أو التعديل بأغلبية الأعضاء الحاضرين[41].

وينص المشرع الفرنسي علي ضرورة الالتزام بالشروط المحددة للتصويت علي القوانين التي يمنحها الدستور صفة القوانين الأساسية lois organiques أو تعديلها.

وفي جميع الأحوال لا يمكن إصدار القوانين الأساسية إلا بعد إعلان المجلس الدستوري مطابقتها للدستور[42].

وأخيرًا تصدر قرارات الجمعية الاتحادية السويسرية بمجلسيه علي مشروعات القوانين بأغلبية المجلسين فيما عدا إصدار قوانين اتحادية ضرورية فيلزم الأغلبية المطلقة[43].

الفرع الثاني

The Second Branch

إجراءات إقرار التعديلات الدستورية

Procedures for approving constitutional amendments

يعد المجلس الأعلى للاتحاد هو المختص وحده باقتراح مشروع التعديلات الدستورية الذي يقدمه إلى المجلس الوطني الاتحادي لمناقشته. وبالتالي لا شأن لمجلس وزراء الاتحاد بهذه التعديلات. ويلاحظ أن إجراءات إقرار هذه التعديلات تكون مماثلة لإجراءات إقرار القانون العادي فيما عدا أنه يشترط لإقرار المجلس الوطني الاتحادي لمشروع التعديل الدستوري موافقة ثلثي الأصوات للأعضاء الحاضرين[44].

وفي ذات السياق ينص المشرع الفرنسي علي أن فحص التعديلات الدستورية ومناقشتها والتصويت عليها يتم وفقًا للإجراءات التشريعية المعتادة مع مراعاة التحفظات المنصوص عليها في بعض فقرات المادة 89 من الدستور. وإذا تبنت الجمعية الوطنية نص التعديلات الدستورية الذي صوت عليه مجلس الشيوخ فإنها تقوم بإحالتها إلي رئيس الجمهورية[45].

ويتطلب المشرع الألماني لتعديل الدستور موافقة ثلثي أعضاء البوندستاغ وثلثي أصوات البوندسرات؛ ولا يجوز بأي حال التصويت علي أية تعديلات للدستور يكون الهدف منها تقسيم الدولة إلي ولايات أو التأثير علي المشاركة المبدئية في عملية التشريع أو علي المبادئ المنصوص عليها في المادتين 1،20 من الدستور والمتعلقة بحقوق الإنسان والنظام الدستوري بالدولة.

وأخيرًا ينص المشرع السويسري علي تعديل الدستور كليًا أو جزئيًا من خلال مبادرة شعبية في شكل اقتراح يقدم إلي الجمعية الاتحادية فإذا وافقت عليها عرض للتصويت عليها، ويلزم موافقة الأغلبية عليها[46].

الفرع الثالث

The Third Branch

مدى الحدود السلطة التشريعية للمجلس الوطني الاتحادي

The extent of the legislative authority of the Federal National Council

يمكن قياس حدود المجلس الوطني الاتحادي من الوجهة التشريعية في ضوء الصلاحيات الممنوحة للمجالس التشريعية المقارنة من ثلاث زوايا: الأولي حق اقتراح القوانين، الثانية مناقشة مشاريع القوانين، والثالثة إقرارها. ومع ذلك فإنه ولئن كان حق مناقشة مشاريع القوانين يمثل قاسمًا مشتركًا بين كل المجالس التشريعية؛ مما يتعين معه استبعاد هذا الضابط، لتكون المقاربة محصورة في ضابطي: حق اقتراح القوانين وإقرارها.

فمن جهة يمكن القول إن المجلس الوطني الاتحادي لا يتمتع بحق التشريع بالمعني الفني الدقيق لهذه الكلمة، إذ أن سلطاته محصورة في مناقشة مشاريع القوانين وإقرارها فقط. بينما نجد نماذج المجالس التشريعية المقارنة تتمتع بهذا الحق سواء بصفة انفرادية أو جماعية؛ والمثال علي ذلك: الكونجرس الأمريكي، والبوندستاغ والبوندسرات الألماني، والمجلس الاتحادي السويسري والجمعية الاتحادية، ومجلس الشيوخ ومجلس العموم الكندي. والسلطة التنفيذية في كل من فرنسا وتركيا وروسيا، والحاكم العام والبرلمان الأسترالي.

ومن جهة أخري ينحصر اختصاص المجلس الوطني الاتحادي في مناقشة مشاريع القوانين وإقرارها، وهو ما يتعين معه التمييز بين فرضين:

الفرض الأول- الموافقة دون تعديل أو بتعديل مقبول من مجلس الأعلى:

في هذه الحالة يوافق المجلس الوطني علي مشروع القانون المرسل من مجلس الوزراء دون أي تعديل أو بتعديل مقبول. وهذا الفرض لا يمثل أدني مشكلة حيث يصدر رئيس الاتحاد القانون بعد مصادقة المجلس الأعلى.

الفرض الثاني- الرفض أو التعديل غير المقبول:

في هذه الحالة يرفض المجلس الوطني مشروع القانون كله أو يجري عليه تعديلاً لا يلقي قبولاً لدي رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى للاتحاد، وهنا يعاد مشروع القانون إليه مرة ثانية فإذا أصر علي موقفه أصدر رئيس الاتحاد القانون بحالته الأولي بعد مصادقة المجلس الأعلى. وبالتالي يمكن القول إن سلطة المجلس الوطني تبدو هشة في مواجهة السلطات التنفيذية في الدولة فعدم موافقته علي مشروع القانون بأي صورة من

الصور لا يمثل عائقًا أمام قيام السلطة التنفيذية بإصدار القانون رغم عدم موافقة المجلس الوطني عليه.

بينما نجد نماذج المجالس التشريعية المقارنة تتحد جميعًا في مسألة عدم جواز قيام السلطة التنفيذية بإصدار القانون رغمًا عن المجالس التشريعية المختصة فرفض هذه الأخيرة أو حتي السلطة التنفيذية نفسها لمشروع القانون تجعله لا يري النور علي الإطلاق. والمثال علي ذلك: الدساتير الأمريكية، الألمانية، الكندية، الفرنسية، الروسية، والأسترالية.

المبحث الثاني

The Second Topic

سلطات المجلس الوطني الاتحادي في مجال إقرار المعاهدات الدولية

Powers of the Federal National Council in the field of approving international treaties

تلعب المعاهدات الدولية دورًا بارزًا في نطاق العلاقات الدولية في العصر الحديث؛ سواء أكانت معاهدات ثنائية أم معاهدات جماعية. وبالتالي يكون من الطبيعي أن نتحدث عن كيفية إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية سواء في ظل المجلس الوطني الاتحادي أو المجالس التشريعية المقارنة ثم نبين حدود سلطات المجلس الوطني الاتحادي في هذا الشأن.

المطلب الأول

The First Requirement

كيفية إقرار المعاهدات الدولية

How to ratify international treaties

من المعروف أن المعاهدة الدولية هي اتفاق تعقده الدول أو اشخاص القانون الدولي كتابة فيما بينها بغرض تنظيم علاقة قانونية دولية وتحديد القواعد التي تخضع لها هذه العلاقة سواء أكانت هذه المعاهدة سياسية أم اقتصادية أم اجتماعية أو غير ذلك[47].

وغالبًا ما تبدأ المعاهدات الدولية بالمفاوضات بين الدول التي تزمع الدخول في علاقات فيما بينها تمهيدًا للتوقيع عليها[48].

ولا شك في أن السلطة التنفيذية هي المخولة دستوريًا بإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية[49]. لهذا نصت المادة 91 من الدستور الاتحادي المعدلة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2009 على أن " تتولى الحكومة إبلاغ المجلس الوطني الاتحادي بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تجريها مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية المختلفة مشفوعة بما يناسبها من بيان" ، والمثال علي ذلك: إخطار المجلس الوطني

الاتحادي بمرسوم اتحادي رقم 50 لسنة 2022 بالتصديق علي اتفاقية بين حكومة الدولة ومملكة بلجيكا بشأن تسليم المجرمين[50].

ويقوم المجلس الأعلى للاتحاد بموجب مرسوم بالتصديق علي المعاهدات والاتفاقيات الدولية[51]، بينما تقوم الجمعية الاتحادية السويسرية بالموافقة علي المعاهدات الدولية باستثناء تلك التي يبرمها المجلس الاتحادي بموجب نص قانوني أو معاهدة دولية[52].

وينص المشرع الفرنسي علي سلطة رئيس الجمهورية في التفاوض والمصادقة علي المعاهدات الدولية بموجب قانون، وذلك حتي تدخل حيز التنفيذ[53]. وفي ذات السياق المتقدم يجوز لرئيس الجمهورية الفرنسية بناء علي اقتراح من الحكومة في دور انعقاد البرلمان أو بناء علي اقتراح مشترك من المجلسين ينشر في الجريدة الرسمية أن يطرح أي معاهدة دولية للاستفتاء عليها لأجل الحصول علي موافقة بالتصديق عليها[54].

وقد أوضحت اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي أن رئيس المجلس الوطني يخطر المجلس بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تبرم وفقًا لنص المادة 91 من الدستور مشفوعة بالبيان الحكومي المرافق لها[55]، وعلي أن يتلي هذا البيان في أول جلسة تالية مع إيداع المعاهدة ومرفقاتها أمانة المجلس. وللمجلس إبداء ما يراه من ملاحظات بصدد هذه المعاهدات دون اتخاذ قرار في شان المعاهدة ذاتها[56].

ويلاحظ أن رئيس الاتحاد يحدد بقرار صادر منه المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يتوجب على المجلس الوطني الاتحادي مناقشتها قبل التصديق عليها. وتطبيقًا لما تقدم يعرض رئيس المجلس الوطني الاتحادي على المجلس الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي يتوجب على المجلس مناقشتها وفقًا لنص المادة 91 من الدستور لإحالتها إلى اللجان المختصة. ومع ذلك يجوز إحالتها مباشرة إلي اللجنة المختصة إذا توفرت حالة الاستعجال بناء علي طلب الحكومة أو إذا رأي الرئيس ذلك مع إخطار المجلس بذلك في أول جلسة تالية[57].

وقد أشار المشرع التركي إلي أن إجراءات التصديق علي المعاهدات الدولية تخضع لنفس إجراءات إقرار مشاريع القوانين الأخرى التي تتم أمام الجمعية الوطنية الكبري. بينما يقرر المشرع الألماني أن رئيس الدولة هو من يعقد المعاهدات الدولية مع الدول الأجنبية نيابة عن الاتحاد. مع ملاحظة أن المعاهدات التي تنظم علاقات الاتحاد السياسية، أو التي تتعلق بموضوعات التشريعات الاتحادية، تستلزم موافقة أو مشاركة الهيئات المختصة بالتشريعات الاتحادية بموجب قانون اتحادي[58].

وينص المشرع الفرنسي علي أنه عندما يُعرض على الجمعية الوطنية مشروع قانون يجيز التصديق على معاهدة أو الموافقة على اتفاقية دولية لا تخضع للتصديق فإنه لا يتم التصويت على المواد الواردة في هذه الوثائق وإنما تقرر فقط إما اعتمادها أو

رفضها[59]. ومع ذلك إذا أعلن المجلس الدستوري أن الالتزام الدولي يتضمن بندًا يخالف الدستور فإن التفويض بالتصديق أو الموافقة على الالتزام الدولي المعني لا يمكن أن يتم إلا بعد مراجعة الدستور[60]. وبالتالي لا يمكن المناقشة أو التصويت عليه إلا بعد أن يقوم المجلس الدستوري بنشر إعلان في الجريدة الرسمية مفاده أن الالتزام المعني لا يتضمن أي بند مخالف للدستور[61].

ويستلزم المشرع الأمريكي ضرورة عرض المعاهدة على مجلس الشيوخ للتصديق عليها. وتبدأ هذه المراحل بقراءتها للمرة الأولى والمرة الثانية، وبعد ذلك يمكن اقتراح التعديلات عليها خصوصًا إذا كان قرار التصديق عليها معلقًا. ويكون الموافقة عليها بثلثي أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين، ولكن البت في جميع الاقتراحات والمسائل الأخرى المتعلقة بمعاهدة بأغلبية الأصوات، باستثناء اقتراح التأجيل إلى أجل غير مسمى، والذي يتم البت فيه بأغلبية الثلثين. وتُستأنف المعاهدات التي يحيلها الرئيس إلى مجلس الشيوخ للتصديق عليها في الجلسة الثانية أو أي جلسة لاحقة للكونغرس نفسه في المرحلة التي تُركت فيها عند التأجيل النهائي للجلسة التي أحيلت فيها؛ لكن جميع الإجراءات المتعلقة بالمعاهدات يجب أن تنتهي مع الكونغرس[62].

المطلب الثاني

The Second Requirement

حدود سلطات المجلس الوطني الاتحادي في إقرار المعاهدات الدولية

Limits of the powers of the Federal National Council in approving international treaties

في سبيل قياس حدود سلطات المجلس الوطني الاتحادي للمعاهدات الدولية في ضوء المجالس التشريعية المقارنة؛ نجد أن هذه الصلاحيات متواضعة للغاية فالبين من مطالعة أحكام الدستور الاتحادي أن المجلس الأعلى للاتحاد يصدق علي المعاهدات والاتفاقيات الدولية بموجب مرسوم اتحادي.

وبالمقابل تتنوع سلطات المجالس التشريعية المقارنة ما بين الاتساع والضيق بشأن إقرار هذه المعاهدات؛ فالمشرع الألماني يعطي الحق لرئيس الدولة لعقد المعاهدات الدولية مع الدول الأجنبية نيابة عن الاتحاد. إلا أن المعاهدات التي تنظم علاقات الاتحاد السياسية، أو التي تتعلق بموضوعات التشريعات الاتحادية، تستلزم موافقة أو مشاركة الهيئات المختصة بالتشريعات الاتحادية بموجب قانون اتحادي.

بينما يخضع المشرع التركي إجراءات التصديق علي المعاهدات الدولية لنفس إجراءات إقرار مشاريع القوانين التي تتم أمام الجمعية الوطنية الكبرى.

وتقوم الجمعية الاتحادية السويسرية بالموافقة علي المعاهدات الدولية باستثناء تلك التي يبرمها المجلس الاتحادي بموجب نص قانوني أو معاهدة دولية.

الخاتمة

Conclusion

مما لا شك أن المشرع الاتحادي عهد بأدوار مختلفة للمجلس الوطني الاتحادي في إطار منظومة السلطات الاتحادية بدولة الإمارات العربية المتحدة، وهو ما جعل الباحثة حريصة علي تناول هذا الموضوع بالدراسة في هذا البحث المعنون بـ «سلطات المجلس الوطني الاتحادي في مجال التشريعات العادية».

فقد قسمت الباحثة الدراسة إلي مبحثين: تناولت في المبحث الأول سلطات المجلس الوطني الاتحادي في مجال مشروعات القوانين. بينما تناولت في المبحث الثاني سلطات المجلس الوطني الاتحادي في مجال المعاهدات الدولية.

وبانتهاء هذه الدراسة توصلت الباحثة إلي العديد من النتائج والتوصيات التي تهدف إلي إعطاء صورة واضحة وكافية عن سلطات المجلس النيابي العريق ودوره المؤثر في الحياة السياسية.

النتائج (Results)

توصلت الباحثة من خلال الدراسة الحالية إلي عدة نتائج تتعلق بكيفية ممارسة المجلس الوطني الاتحادي لسلطاته ودوره التشريعي في النظام الدستوري الإماراتي مقارناً بالدساتير الأخري:

1- انحصار الدور التشريعي للمجلس الوطني الاتحادي في مناقشة مشروعات القوانين والوصول لاتخاذ قرار بشأنها، وذلك بعكس المجالس التشريعية المقارنة مثل: الكونجرس الأمريكي، البندستاغ الألماني، المجلس الاتحادي السويسري، البرلمان الفرنسي والتركي، مجلس الدوما الروسي.

2- يقصد بلفظ «التعديل» المسموح به للمجلس الوطني الاتحادي أثناء أداء دوره التشريعي الذي نصت عليه المادة 89 من الدستور الإماراتي التعديل الذي ينحصر في حدود أحكام مشروع القانون وفي نطاق أهدافه وأحكامه سواء أكانت موضوعية أم إجرائية دون إثارة أية تعديلات لأحكام أخري.

3- تعد مناقشة مشاريع القوانين وإقرارها من صميم العملية التشريعية التي يتولاها المجلس الوطني الاتحادي بوصفه ممثلاً عن شعب الإمارات.

4- لا يملك المجلس الوطني الاتحادي الاقتراع أو التصويت على المعاهدات الدولية بالموافقة أو الرفض أو اتخاذ قرار فيها أيا كان مضمونه، وإنما يملك فقط إبداء ملاحظات والتعقيب على بنودها. وبالمقابل تتنوع سلطات المجالس التشريعية المقارنة ما بين الاتساع والضيق بشأن إقرار هذه

المعاهدات؛ كالجمعية الوطنية الكبرى التركية، الجمعية الاتحادية السويسرية، الجمعية الوطنية الفرنسية، ومجلس الشيوخ الأمريكي.

ثانيًا- التوصيات:

من خلال ما تم عرضه من مقدمات ونتائج، فإن الباحثة توصي:

1- بإعادة صياغة الدور التشريعي للمجلس الوطني الاتحادي فى المستقبل.

2- عدم حصر سلطات مجلس الوطني الاتحادي في مجرد مناقشة مشاريع القوانين وإقرارها فقط.

الهوامش
Endnotes

[1]) د. عبد العظيم عبد السلام، تطور الأنظمة السياسية، دراسة مقارنة، (القاهرة، دار النهضة العربية، 2006)، ص 183؛ د. محمد سالم المزروعي، المجلس الوطني الاتحادي بدولة الإمارات العربية المتحدة، تجربة الماضي وآفاق المستقبل، (الشارقة، مركز الخليج للدراسات، دار الخليج للصحافة والطباعة والنشر، 2007)، ص 121.

[2]) في ذات المعني: فيصل سعيد الحفتيي، دور المجلس الوطني الاتحادي في النظام الدستوري الإماراتي، دراسة مقارنة، (مصر، دار النهضة العربية، الإمارات، دار النهضة العلمية، 2016)، ص 154.

[3]) المادة 110 من الدستور الاتحادي لعام 1971. وانظر أيضًا:
Ruxandra **Serban**: Questioning Prime Ministers: Procedures, Practices and Functions in Parliamentary Democracies, Ph.D., University College London, P. 25.

[4]) د. سام سليمان دلة، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، دراسة النظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة، (الشارقة، جامعة الشارقة، 2018)، ط2، ص 269؛ د. نواف كنعان، النظام الدستوري والسياسي لدولة الإمارات العربية المتحدة، (الشارقة، مكتبة الجامعة، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2008)، ط1، ص 200.

[5]) وفي هذا السياق قضت المحكمة الاتحادية العليا بأنه «ومن ثم فإن إعمال لفظ «اللام» بمعناها اللغوي في عبارة «لرئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أن يعيده إلى المجلس الوطني الاتحادي» يفيد أن الإعادة حق يملكه رئيس الدولة والمجلس الأعلى للاتحاد وليس واجبًا لازمًا على أي منهما، وهذا المعنى هو المستفاد أصالة من سياق النص لأن المشرع لم يقيد استعمال هذا الحق بأي قيد زمني كما فعلت بعض الدساتير الأخرى ولم يقرنه ببيان الحكم الدستوري الذي يجري التوسل به للتغلب على عدم الإعادة، كما أن سلطة التشريع تتمركز أساسًا وفق أحكام الدستور المؤقت للاتحاد في موافقة رئيس الدولة والمجلس الأعلى للاتحاد على التشريع وكافة ما قد يدخل عليه من تعديلات، وحقهما في هذا الخصوص حق تصديق بالمعنى الكامل وليس مجرد اعتراض توقيفي. لما كان ذلك فإن طلب إعادة النظر في مشروع القانون هو رخصة تشريعية يملكها رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى، لهما أن يستعملاها ولهما ألا يستعملاها. فلكل منهما أن يلجا إليه لكي يستلفت نظر أعضاء المجلس الوطني الاتحادي إلى بعض نواح في المشروع ربما تكون قد خفيت عليهم ويبصرهم بما قد يترتب على ذلك الرفض أو تلك التعديلات من آثار وانعكاسات داخلية أو خارجية. ولهما ألا يلجآ إليه إذا رأيا من الصالح العام - لاعتبارات يقدرانها - عدم ملاءمة إصدار القانون سواء من الناحية العملية أو السياسية أو الاجتماعية أو غيرها... بيد أن الحق في طلب إعادة النظر يتقيد بوجوب استعماله إذا ما أراد رئيس الاتحاد أن يصدر القانون متخطيًا اعتراضات المجلس الوطني الاتحادي على مشروع القانون، لأن طلب إعادة النظر يكون في هذه الحالة جزءًا من العملية التشريعية التي لا يستقيم القانون بغيرها. وهذا المفهوم يؤكده عجز الفقرة الأولى من البند الثالث من المادة 110 التي تدل على أن المشرع رأى أن يكون إصدار القانون مسبوقًا باستنفاد مرحلة إعادة النظر من جانب المجلس الوطني الاتحادي - فهو حق جعله الشارع مرتبطًا بسببه، والحق لا يوجد قبل نشوء سببه. وإذ كان المشرع قد رأي تقييد الحق في إصدار القانون بقيد إعادة النظر، كما يدل على ذلك الشق الثاني من النص. فإن مفهوم ذلك أنه رأى انتفاء الحق في إصداره قبل أن تتم مرحلة إعادة النظر، ودل على ذلك أن عبارة «لرئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أن يعيد مشروع القانون إلى المجلس

الوطني الاتحادي»، وهي العبارات التي وردت في الشطر الأول، لا يتسع مدلولها لاستنباط أن لأيهما الحق في إصدار القانون قبل هذه الإعادة. والقول بغير ذلك يؤدي إلى تعارض النص مع ذاته وهو غير متصور لأن النص الواحد لا يصح أن تكون له دلالتان متغايرتان ولا يستقيم إلا على حكم واحد، ولا يمنع من ذلك أن تكون مشاركة المجلس الوطني الاتحادي في وضع التشريع إنما هي لمجرد المشاورة واستطلاع الرأي لأن المشاورة بحكم الدستور مرحلة لازمة لإصدار التشريع فلا عن أن الحكمة التي توخاها الدستور هي إعمال الرؤية وإعادة التمحيص والدراسة والعمل على تذليل عوامل الاختلاف بين الحكومة والمجلس الوطني الاتحادي واجتماع الكلمة على وحدة الحق والصواب. متي أعيد المشروع إلى المجلس الوطني الاتحادي التزم بمناقشته وإعادة النظر فيه على ضوء الاعتبارات التي ارتآها رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى. كما يتعين انتظار رأي المجلس الوطني الاتحادي قبل إصدار القانون لأن المشاورة تقتضي بطبيعتها انتظار رأي الطرف الآخر فإذا تمسك المجلس الوطني الاتحادي برأيه السابق وأجرى أي تعديل في المشروع أو رأى رفضه، كان من حق رئيس الاتحاد إصدار القانون بصورته الأولى وعلى غير رأي المجلس الوطني الاتحادي، وذلك بعد مصادقة المجلس الأعلى للاتحاد وفقاً للمادة 110/3أ من الدستور». المحكمة الاتحادية العليا، الدعوي رقم 1 لسنة 2 دستورية، جلسة 1974/4/14.

[6]) انظر في ذلك: د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص 203 وما بعدها.

[7]) المحكمة الاتحادية العليا، الدعوي رقم 2 لسنة 4 دستورية، جلسة 1976/4/14.

[8]) المحكمة الاتحادية العليا، الدعوي رقم 2 لسنة 4 دستورية، جلسة 1976/4/14.

[9]) المادة الأولي فقرة (7-1) من الدستور الأمريكي لعام 1787. وانظر أيضًا: القاعدة 22 فقرات (7-1) من قواعد مجلس النواب الأمريكي.

[10]) المادة الأولي فقرة (7-2) من الدستور الأمريكي لعام 1787.

[11]) المواد 72 فقرة (1)، 73، 76 فقرة (1) من الدستور الألماني لعام 1949.

[12]) مع ملاحظة أن القوانين المتعلقة بالمجالات المنصوص عليها في الفقرة الأولي بندا (25،27) من المادة 74 تستلزم موافقة البندسرات. (المادة 74 فقرة (2) من الدستور الألماني لعام 1949).

[13]) المادة 76 من الدستور الألماني لعام 1949.

[14]) المادتان 174، 181 من الدستور السويسري لعام 1999، والمادة 22 من قانون الجمعية الاتحادية لعام 2002.

[15]) المادتان 55،57 من الدستور السويسري لعام 1999. وانظر أيضًا: المادة 58 من الدستور الأسترالي لعام 1993.

[16]) المواد 10-2، 10-11، 113 فقرتا (5،6) من لائحة مجلس الشيوخ الكندي لعام 2002.

[17]) المادة 56 من الدستور الكندي لعام 1867 المعدل 2011.

[18]) المادتان 24 فقرة (1)، 39 فقرة (1) من الدستور الفرنسي لعام 1954 والمعدلة 2008، والمادة 84 من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية لعام 1959 المعدلة 2019.

Irfan **Neziroğlu**: Grande Assemblée Nationale de Turquie, Département des Lois et des Résolutions, Imprimerie de la GANT, Ankara, 2013, P. 46.

[19]) المادة 10 فقرة (2) من الدستور الفرنسي لعام 1954 والمعدلة 2008، والمادة 116 من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية لعام 1959 المعدلة 2019.

[20]) المادتان 53،57 من الدستور الأسترالي لعام 1993.

[21]) المادة 43 من الدستور الفرنسي لعام 1954 والمعدلة 2008، والمواد 81،83، 85 من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية لعام 1959 المعدلة 2019. وانظر أيضًا: المادة 113 فقرتا (5،6) من لائحة مجلس العموم الكندية لعام 2021.

[22]) المادة 117 من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني لعام 2016. وانظر أيضًا: إجراءات مناقشة مشروع القانون، المجلس الوطني الاتحادي، الأمانة العامة، ص 1-6. وتجدر الإشارة إلي أن المشرع الفرنسي - بخلاف حالة الاستعجال - يجيز مناقشة مشاريع القوانين من خلال إجراءات فحص مبسطةProcédure d'examen simplifiée باستثناء مشاريع التعديلات الدستورية والقوانين المالية وتمويل الضمان الاجتماعي. راجع في ذلك: المواد من 103-107، 117-3 من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية لعام 1959 المعدلة 2019. وفي ذات السياق المقدم يجوز لرئيس الجمهورية الفرنسية بناء علي اقتراح من الحكومة في دور انعقاد البرلمان أو بناء علي اقتراح مشترك من المجلسين ينشر في الجريدة الرسمية أن يطرح أي مشروع قانون ينظم السلطات العامة في الدولة للاستفتاء. راجع في ذلك: المادة 11 فقرة (1) من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل 2008، والمواد من 122 إلي 124-1 من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية لعام 1959 المعدلة 2019.

[23]) المادة 76 فقرة (2) من الدستور الألماني لعام 1949. وانظر أيضًا: المادة 102 من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية لعام 1959 المعدلة 2019.

[24]) المادتان 118، 119 من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي لعام 2016. وانظر أيضًا: القاعدة 16 فقرة (5) من قواعد مجلس النواب الأمريكي.

[25]) المادة 120 من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي لعام 2016.

[26]) في ذات المعني: المادة 91 فقرات (1-4) من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية لعام 1959 المعدلة 2019. المادة 10-3 من لائحة مجلس الشيوخ الكندي لعام 2002.

[27]) المادتان24 فقرة (1)، 39 فقرة (2) من الدستور الفرنسي لعام 1954 والمعدلة 2008، والمادة 90 من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية لعام 1959 المعدلة 2019.
ومع ذلك يلاحظ أن هناك إجراءات خاصة لمناقشة القوانين الأساسية Procédure de discussion des lois organiques.

[28]) المادة 121 فقرة (1) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي لعام 2016. وانظر أيضًا: المادة 10-4 من لائحة مجلس الشيوخ الكندي لعام 2002. المادتان 82 فقرة (3)، 91 فقرة (5) من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية لعام 1959.

[29]) المادة 121 فقرة (2) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي لعام 2016. وانظر أيضًا: المادة 29 فقرة (2) من النظام الداخلي للبوندسرات الألماني لعام 1993. المادتان 82 فقرة (3)، 91 فقرة (6) من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية لعام 1959.

[30]) المادة 57 من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي لعام 2016. المادة 160 فقرة (2) من الدستور السويسري لعام 1999. المادة 10-5 من لائحة مجلس الشيوخ الكندي لعام 2002. المادتان 44 فقرة (1)، 86 فقرة (3،5،6) من الدستور الفرنسي لعام 1954. المواد 107-1 إلي 107-3 من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية لعام 1959 المعدلة 2019.

[31]) المادة 122 من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي لعام 2016.

[32]) المادتان 123، 124 من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي لعام 2016. وانظر أيضًا: المادة 29 فقرة (3) من النظام الداخلي للبوندسرات الألماني لعام 1993. المادة 91 فقرة (9) من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية لعام 1959 المعدلة 2019.

[33]) المادة 125 من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي لعام 2016.

[34]) المادة 126 من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي لعام 2016.

[35]) المادة 44 فقرة (2) من الدستور الفرنسي لعام 1954 والمعدلة 2008.

[36]) المادتان 100، 127 من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي لعام 2016. وانظر أيضًا: المادة 30 فقرة (2) من النظام الداخلي للبوندسرات الألماني لعام 1993.
[37]) المادتان 41، 44 فقرة (3) من الدستور الفرنسي لعام 1954 والمعدلة 2008. والمادتان 93، 95 فقرتا (6،7) من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية لعام 1959 المعدلة 2019.

[38]) المادة 128 من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي لعام 2016. وانظر أيضًا: المادة 10-5 من لائحة مجلس الشيوخ الكندي لعام 2002. المادة 98 من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية لعام 1959 المعدلة 2019.

[39]) المادة 45 من الدستور الفرنسي لعام 1954 والمعدلة 2008، والمادة 101 من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية لعام 1959 المعدلة 2019.

[40]) المادة 129 من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي لعام 2016.
[41]) المادتان 130، 131 من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي لعام 2016. وانظر أيضًا: المادتان 29 فقرة (1)، 30 من النظام الداخلي للبوندسرات الألماني لعام 1993. والقاعدة 20 فقرتا (1،2) من قواعد مجلس النواب الأمريكي.

[42]) المادة 46 من الدستور الفرنسي لعام 1954 والمعدلة 2008.
[43]) المواد 149،150،160 من الدستور السويسري لعام 1999.
[44]) المادة 116 من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي لعام 2016. وانظر أيضًا: المادتان 192،193 من الدستور السويسري لعام 1999.
[45]) المادة 118 من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية لعام 1959 المعدلة 2019.
[46]) المواد 138-142، و159 من الدستور السويسري لعام 1999. والمادة 23 من قانون الجمعية الاتحادية لعام 2002.
[47]) راجع في تعريفات المعاهدات الدولية: د. محمد المجذوب، القانون الدولي العام، (بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2002)، ص 483؛ د. محمد حافظ غانم: مبادئ القانون الدولي العام، (القاهرة، مطبعة نهضة مصر، 1964)، ط4، ص 118؛ د. الشافعي محمد بشير: القانون الدولي العام في السلم والحرب، (المنصورة، مكتبة الجلاء الجديدة، 1998)، ط6، ص 625؛ د. صلاح الدين عامر: مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، (القاهرة، دار النهضة العربية، 2007)، ص 183؛ د. عثمان عبد الملك الصالح: النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، (الكويت، مؤسسة دار الكتب، 2003)، ط1، ص 436؛ عائشة علي عبد الله الشحي: الرقابة علي دستورية التصديق علي المعاهدات الدولية في دولة الإمارات العربية، دراسة مقارنة، (القاهرة، دار النهضة العربية، الإمارات، دار النهضة العلمية، 2019)، ص 28.
[48]) لمزيد من التفاصيل انظر: د. وائل منذر البياتي، الرقابة علي دستورية المعاهدات الدولية، دراسة مقارنة، (القاهرة، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2020)، ص 28-32.
[49]) في ذات المعني: د. محمد سالم المزروعي، مرجع سابق، ص 121؛ فيصل سعيد الحفتيي، مرجع سابق، ص 170؛ عائشة علي عبد الله الشحي، مرجع سابق، ص 32 وما بعدها.
Irfan **Neziroğlu**, op.cit., P. 67.
[50]) راجع في ذلك: البند الثالث من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي أبرمتها الحكومة، مضبطة المجلس الوطني الاتحادي، الجلسة رقم 11 بتاريخ 2022/5/24، الفصل التشريعي 17، دور الانعقاد العادي الثالث، 2022، ص 9.

[51]) المادة 47 بند (4) من الدستور لعام 1971. وانظر أيضًا: المادة 106 فقرة (د) من الدستور الروسي لعام 1993.
[52]) المادة 166 فقرة (2) من الدستور السويسري لعام 1999.

[53]) المواد 52،53، 55 من الدستور الفرنسي لعام 1954 والمعدلة 2008.
[54]) المادة 11 فقرة (1) من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل 2008، والمواد من 122 إلي 124-1 من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية لعام 1959 المعدلة 2019.
[55]) في ذات المعني: د. سام سليمان دلة، مرجع سابق، ص 270؛ د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص 203.
[56]) المادة 132 من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي لعام 2016.
[57]) المادة 133 من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي لعام 2016.
[58]) المادة 58 من الدستور الألماني لعام 1949 المعدل 2012.
[59]) المادة 128 من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية لعام 1959 المعدلة 2019.
[60]) المادة 54 من الدستور الفرنسي لعام 1954 والمعدلة 1992.
[61]) المادة 129 من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية لعام 1959 المعدلة 2019.
[62]) القاعدة 30 من قواعد مجلس الشيوخ الأمريكي.

المصادر

References

i. Maher Gabr Nadr, The Extent of Balance between Authorities in the Egyptian Constitutional System, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 2002.

ii. Ghazi Karam, Political Systems and Constitutional Law - A Comparative Study of the Constitutional System in the United Arab Emirates, University Library, First Edition, 2009.

iii. Al Shafei Muhammad Bashir, Public International Law in Peace and War, (6th ed.), New Al Jalaa Library, 1998.

iv. Wael Munther Al Bayati, Oversight of the Constitutionality of International Treaties, A Comparative Study, Arab Center for Publishing and Distribution, 2020.

v. Ziad Muhammad Jafal (2022), The Constitutional Organization of the United Arab Emirates, Dar Al Afak, 2022.

vi. Faisal Saeed Al Hefeiti, The Role of the Federal National Council in the UAE Constitutional System, A Comparative Study, Dar Al Nahda Al Arabiya, Emirates, Dar Al Nahda Al Ilmiya, 2016.

vii. Sam Suleiman Dallah, Principles of Constitutional Law and Political Systems, A Study of the Constitutional System in the United Arab Emirates, University of Sharjah, 2018.

viii. Aisha Ali Abdullah Al-Shehhi (2019), Supervision of the Constitutionality of Ratification of International Treaties in the United Arab Emirates, a Comparative Study, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Dar Al-Nahda Al-Ilmiyyah, 2019.

ix. Al-Saleh, The Constitutional System and Political Institutions in Kuwait, (1st ed.), Dar Al-Kutub Foundation, 2003.

x. Salah Al-Din Aam, Introduction to the Study of Public International Law, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 2007.

xi. Abdul-Azim Abdul-Salam, The Development of Political Systems, A Comparative Study, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 2006.

xii. Hamad Hafez Ghanem, Principles of Public International Law, (4th ed.), Nahdet Misr Press, 1964.

xiii. Nawaf Kanaan, The Constitutional and Political System of the United Arab Emirates, (1st ed.), University Library, Ithraa Publishing and Distribution, 2008.

xiv. Muhammad Al-Majzoub, Public International Law, Al-Halabi Legal Publications, 2002.

xv. Muhammad Salem Al-Mazrouei, The Federal National Council in the United Arab Emirates, Past Experience and Future Prospects, Gulf Center for Studies, Gulf House for Press, Printing and Publishing, 2007.