

الصلاحيات ذات الطابع التشريعي للرئيس العراقي بعد عام 2005

إعداد: الباحث حسن خضير عباس

إشراف: أ. د. علي الشكري

الملخص

تميز النظام السياسي للجمهورية الخامسة في العراق عن بقية الأنظمة في الجمهوريات الأربعة الأولى بامتلاكه دستوراً دائماً عمل على تنظيم الحياة السياسية في العراق، واهتم بالتحويلات الديمقراطية التي من المفترض أنها تواكب تلك التحويلات في دول العالم المتحضر. وتكمن أهمية العلاقة بين رئيس الدولة ومجلس النواب بالعمل المشترك في تشريع القوانين والمصادقة عليها وحق ارجاعها إلى السلطة التشريعية، وتقتصر على طبيعة الصلاحيات المخولة للرئيس والمنصوص عليها في الدستور، إذن فالنظام البرلماني يتميز بثنائية السلطة التنفيذية من جهة (رئيس الدولة والحكومة). ومن جهة أخرى بإقرار التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. بصيغة أخرى، بإقرار فصل مرن للسلطات.

مع الإشارة إلى أن الرئيس العراقي لا يتمتع بصلاحيات واسعة في اقتراح القوانين ولكنه هناك وسيلة غير مباشرة ليمارس هذه الصلاحيات عبر نواب كتلة الكرد في مجلس النواب العراقي، حيث لا يمكن أن يصل إلى سدة الرئاسة من دون دعم كتلة النواب الاكراد له وبذلك يكون لديه صلاحية فاعلة في اقتراح القوانين.

كما يملك رئيس الجمهورية في العراق حق المصادقة على القوانين، بعد مضي عشرة أيام من تاريخ تسلمها، إذا سكت الرئيس عن المصادقة عليها أي ان القانون يصبح مصادقا عليه بحكم الدستور حتى ان لم يتخذ الرئيس موقفا صريحا حياله.

المقدمة

يمكن القول فيما يتعلق بالنظام الدستوري في جمهورية العراق بعدم وحدة الفلسفة التي حملتها الدساتير التي تعاقبت في هذا البلد، إضافة لعدم ثبات النهج السياسي الذي رسمته، حيث بدأ الأمر مع النظام الملكي الذي كان شائعاً في المنطقة العربية بين (1) 1921-1958، إلى النظام الجمهوري بين 1958 حيث صدر أول دستور عراقي مؤقت وعلى عجالته، و أعلن في ديباجته عن إنهاء العمل بالدستور العراقي في العهد الملكي⁽²⁾، حتى العام 1969، حيث صدر دستور أيلول لعام 1998 المؤقت⁽³⁾، إلى نظام الحزب الواحد بين 1969 و 2003، إلى النظام البرلماني الاتحادي القائم منذ عام 2005 حتى الآن، ويعود السبب في ذلك إلى الأزمات السياسية المتعاقبة وصولاً إلى التحول الكبير الذي حصل بعد عام 2003 مع سقوط النظام البائد.

ولدى التدقيق في طبيعة العلاقة التي تحكم رئيس الدولة بالمجلس النيابي بعد عام 2003 واحلال النظام الديمقراطي فبنيت العلاقة بين السلطات الثلاثة على اساس التعاون والتوازن. وعلى المستوى الرئاسي تجلى اسهام رئيس الدولة في العملية التشريعية يتخذ طريقين الأول يتمثل باقتراح مشروعات القوانين والثاني عن طريق الاعتراض على مشروعات القوانين. حيث أن النظم الدستورية تختلف في مسألة السلطة المختصة باقتراح القوانين فمنها ما يجعل هذه السلطة للبرلمان وحده، ومنها ما يعهد بها إلى السلطة التنفيذية وحدها وهذان الاتجاهان قد انحسرا في اضيق نطاق، وقد تكون هذه السلطة شركة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، واخيرا قد تعطى سلطة اقتراح القوانين للشعب نفسه وهذان الاتجاهان هما الغالبان في الدساتير

(1) - علي يوسف الشكري، الوجيز في النظام الدستوري العراقي، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2017، ص 14.

(2) - الدستور العراقي المؤقت لسنة 1958 الملغى، نشر في جريدة الوقائع العراقية، العدد 2، تاريخ 28/7/1958، ص 1-4.

(3) - احسان حميد المفرجي، وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مطبعة دار الحكمة، بغداد، 1990، ص 430.

المعاصرة (1).

أهمية الموضوع

اما بالنسبة لأهمية موضوع البحث فتبرز من خلال سعيينا لرصد طبيعة العلاقة بين رئيس الدولة ومجلس النواب من خلال النصوص الدستورية وتعديلاتها التي تمحورت حول مهام وصلاحيات رئيس الدولة في مجال التشريع، خصوصا بعد صدور دستور جديد في العراق سنة 2005.

إشكالية البحث

إن طبيعة العلاقة بين رئيس الدولة والبرلمان لا تحكمها النصوص الدستورية لكن هذه العلاقة تتأثر بالتوافقات السياسية والمؤثرات الحزبية وطبيعة شخصية الرئيس وبالتالي لا يعكس النص الدستوري طبيعة العلاقة بين السلطتين واقعاً.

«ما هي حدود صلاحيات الرئيس التشريعية في العراق بعد عام 2005؟»

المنهج المعتمد

اعتمدنا في البحث على المنهج الوصفي التحليلي في معرض تطرقنا للصلاحيات التشريعية للرئيس العراقي، من خلال تحليل النصوص الدستورية المحددة لطبيعة تلك الصلاحيات.

وقد تم تقسيم هذا البحث إلى مقدمة، ومبحث اول بعنوان صلاحية رئيس الدولة في إقرار القوانين، ومبحث ثاني بعنوان صلاحية إعادة التشريع إلى المجلس النيابي، وخاتمة تتضمن أبرز النتائج والتوصيات.

(1) - أشرف عبد الله عمر، السلطة المختصة باقتراح القوانين، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، 2004، ص 18 - وما يليها.

المبحث الأول: صلاحية اقتراح القوانين وتعديل الدستور

إن اقتراح القانون يعتبر بأنه المرحلة الأولى لسن القانون التي تبدأ من تاريخ إعداد المشروع الأولي للقانون حتى تقديمه إلى السلطة المختصة بمناقشة التشريع والتصويت عليه، إذ إن الاقتراح ذو أهمية كبيرة وخطيرة فهو اللبنة الأولى في البناء القانوني⁽¹⁾.

ويعرف الاقتراح بأنه «عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع ابتغاء استيفاء الإجراءات الواجبة دستورياً لصدور تشريع به»⁽²⁾.

هذا وقد يتضمن مشروع القانون المقترح الرغبة في إصدار قانون جديد ينظم موضوعاً لم يتناوله بالتنظيم قانون بع ولربما يتضمن تعديلاً لقانون قائم في الواقع تعديلاً جزئياً، أو تعديلاً كلياً بإحلال القانون المقترح محل القانون القائم⁽³⁾.

المطلب الأول: مشاريع القوانين

وقرر الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 أن رئيس الجمهورية يستطيع أن يقدم مشاريع قوانين لأجل إصدار قوانين بها من قبل مجلس النواب⁽⁴⁾، وأعطى الدستور العراقي حق التقدم بمشروعات القوانين إلى مجلس النواب.

الفرع الأول: مشاريع القوانين

لرئيس الجمهورية بصورة منفردة أو مشتركة مع مجلس الوزراء حيث أن مشروعات القوانين

(1) - تغريد عبد القادر الدليمي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2003، ص 30.

(2) - عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، الجزء الأول، في نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية، مطبعة الآداب، النجف، 1972، ص 253.

(3) - عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، 1986، ص 184. تغريد عبد القادر المنقحة، مبدأ الفصل بين السلطات، ص 36-30.

(4) - جعفر الدراجي، العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور العراق لسنة 2005، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 4، السنة 8، 2016، ص 468.

تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء⁽¹⁾. ورغم ذلك فإن رئيس الجمهورية يستطيع التقدم بمشاريع القوانين بصورة غير مباشرة عن طريق عشرة من أعضاء كتلته في البرلمان حيث أن مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانته المختصة⁽²⁾.

الفرع الثاني: تعديل الدستور

يمارس رئيس الدولة العراقي مع مجلس الوزراء مجتمعاً مع السلطة التشريعية صلاحية اقتراح تعديل الدستور. لم ينص دستور العراق صراحةً على تمتع رئيس الدولة بصلاحية إصدار اللوائح التفويضية (إصدار قرارات لها قوة القانون في الظروف الاستثنائية)، أما فيما يخص اللوائح الضرورية لم يخول الدستور العراقي هذه الصلاحية للرئيس⁽³⁾.

غير ان اعطاء هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية مباشرة يجعله من الناحية العملية ممارساً فعلياً للسلطات التنفيذية والتشريعية معاً فاقترح القوانين هو عمل تشريعي وهو يعطي لمجلس الوزراء استناداً إلى طبيعة النظام البرلماني القائم على اساس التعاون بين الوزارة والبرلمان ولكون الفصل ليس حاداً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

وحسب هذه المادة يكون لرئيس الجمهورية اقتراح اي قانون في مختلف جوانب الحياة في الدولة وتقديمه لمجلس النواب، ومن الأمثلة على اقتراح رئيس الجمهورية للقوانين هو الاقتراح الذي قدم في الدورة النيابية الأولى والذي تضمن مشروع تمليك قطع اراضي سكنية للقضاة، ومشروع قانون اصول المحاكمات الجزائية، ومشروع قانون مجلس النواب، ومشروع قانون المحكمة الاتحادية العليا ومشروع قانون الاستثمار الخاص بالنفط الخام⁽⁴⁾.

لذلك كان ينبغي ان تكون المادة بالشكل التالي «تقدم مشروعات القوانين من قبل رئيس

(1)- المادة (60/أولاً) من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

(2)- المادة (60/ثانياً) من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

(3)- علي سعد عمران، ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، مكتبة الوفاء القانونية، 2016، ص 163-176.

(4)- لقاء مهدي سلمان، المرجع السابق، ص 2349. وموقع مجلس النواب العراقي، تاريخ الدخول: 1/6/2020
<http://parliament.iq>

الجمهورية باقتراح مجلس الوزراء» وهذا هو الإجراء السليم حيث يتم اقتراح القوانين من مجلس الوزراء ويرفع إلى مجلس النواب من قبل رئيس الجمهورية بوصفه الرئيس التنفيذي الأعلى⁽¹⁾. أما الصياغة الحالية فأنها تؤدي إلى إرباك العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء من جهة وبين السلطتين التنفيذية والتشريعية من جهة أخرى.

ومما يجدر ذكره، ان رئيس الجمهورية قد مارس هذه الصلاحية بصورة منفردة، اذ قام مع رئيس الوزراء بتقديم قانون المصالحة الوطنية إلى مجلس النواب استناداً إلى هذه المادة.

المطلب الثاني: كيفية اقتراح مشاريع القوانين

إن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لم يقصر حق الاقتراح على أعضاء مجلس النواب فقط بل شمل أيضاً اللجان المختصة فيها، وقد يكون الغرض من ذلك هو تمكين اللجان من تقديم المقترحات بالموضوعات التي تحتاج إلى تنظيم في سياق التشريع لحاجة الوضع الراهن لها وحسب اختصاص كل لجنة، إذ إن كل لجنة من اللجان التي يتكون منها مجلس النواب لها الحق في تقديم اقتراح القانون الذي يدخل ضمن نطاق اختصاصها بصورة كتابية ويقدم إلى رئيس المجلس الذي يحيله بدوره إلى اللجنة المختصة بدراسة القانون ثم يتولى رئيس المجلس إحالة المقترح على اللجنة القانونية لتتولى صياغته وتدقيقه لكي يعرض على مجلس النواب⁽²⁾.

وبما يخص مشروعات القوانين التي تقدمها السلطة التنفيذية (رئيس الدولة ومجلس الوزراء) فيحيلها رئيس مجلس النواب على اللجان المختصة لدراستها وإبداء الرأي بشأنها قبل القيام بعرضها على المجلس لمناقشته على أن يتم ذلك بحضور ممثل عن اللجنة مقدّمة المشروع، ويمكن لكل عضو من أعضاء مجلس النواب عند النظر في مشروع القانون أن يقترح إدخال التعديلات على المشروع بالإضافة أو الحذف أو تجزئة مواد المشروع، على أن يكون مقترح التعديل يقدم مكتوباً إلى رئيس اللجنة قبل أن انعقاد الجلسة المخصصة للنظر في المواد التي سيطرأ عليها تعديل بأربع وعشرين ساعة⁽³⁾.

(1) - فائز عزيز اسعد، نظرة في النظم الدستورية والسياسية العراقية، بغداد دار البستان للصحافة والنشر، 2005، ص 39.

(2) - (112/أولاً/ثانياً/ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(3) - (129) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

ويتم مناقشة المواد والمبادئ الأساسية للمشروع، فإذا لم يوافق المجلس عليها من حيث المبدأ وبأغلبية أعضائه عد ذلك رفضاً للمشروع المقدم، أما إذا وافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ يتم مناقشة مواده مادةً بعد أخرى ويتم اخذ آراء الأعضاء في كل مادة من مواد المشروع على حده، ثم يؤخذ رأي الأعضاء أجمالاً بالمشروع المقدم بأسره⁽¹⁾.

ويجدر الإشارة إلى أنه في الدستور العراقي النافذ لعام 2005، تم إدراج مصطلح (مجلس الرئاسة) حي يحل تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) اينما ورد في هذا الدستور ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لتنفيذ هذا الدستور⁽²⁾.

واستمر العمل بمصطلح (مجلس الرئاسة) في الدورة الانتخابية الأولى للمدة من عام 2006-2010 ومنح صلاحيات مهمة، ولكن في الدورة الانتخابية الثانية للمدة من عام 2010-2014 تم العمل بمصطلح رئيس الجمهورية وأصبح يمثل رمزا لوحدة الدولة وسيادتها وحدد دستور عام 2005 في المادة 73 صلاحيات رئيس الجمهورية وان الدستور أضعف من مركز رئيس الجمهورية وذلك بإعطاء آلية اختياره إلى مجلس النواب وليس الشعب، فالحكومات المتشكلة بعد عام 2003 المؤقتة والانتقالية وحتى الدستورية كانت غير منسجمة تتقاسمها المحاصصة والطائفية وبقيت الفوضى السياسية العارمة والأمر الذي هيا الأرضية لظهور قوى جديدة وأحزاب وحتى شخصيات واختلاف في الهويات والتوجهات والقوميات الدينية والإسلامية⁽³⁾.

نخلص مما تقدم ان الرئيس العراقي لا يتمتع بصلاحيات واسعة في اقتراح القوانين ولكنه هناك وسيلة غير مباشرة ليمارس هذه الصلاحيات عبر نواب كتلة الكرد في مجلس النواب العراقي، حيث لا يمكن أن يصل إلى سدة الرئاسة من دون دعم كتلة النواب الاكراد له وبذلك يكون لديه صلاحية فاعلة في اقتراح القوانين.

(1) - (132، 133) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(2) - المادة (138/أولاً) من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

(3) - سعدون محسن ضمّد وآخرون، المواطنة والهوية الوطنية، معهد الأبحاث والتنمية الحضارية، مطبعة المعارف، بيروت، بغداد، 2008، ص 146.

المبحث الثاني: صلاحية الاعتراض على القوانين

تعتبر عملية التشريع من بين الوظائف والمهام الأساسية التي تضطلع بها السلطة التشريعية لتنظيم الحياة العامة للمجتمع في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية، فعملية التشريع تحكمها العديد من المراحل والإجراءات والشروط والآليات القانونية والتنظيمية تكون في مجموعها النظام القانوني لهذه العملية، ولعل أهمها مسألة اقتراح القوانين والاعتراض على القوانين، وهناك صلاحيات مشتركة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية.

وقد وجد حق الاعتراض جذوره في الرومان إذ كان لممثلي الشعب الاعتراض على قرارات القضاة التي تعرض المصلحة العامة للخطر⁽¹⁾. يعد الاعتراض حق يمارسه رئيس الدولة بشكل يمكنه العمل على تأخير اصدار القانون وإعادةه إلى البرلمان ليأخذ قرار نهائي بشأنه بعد أن يقوم بدراسة اعتراضات الرئيس على القانون⁽²⁾.

وبناء على ذلك سوف نتناول حق الاعتراض وفقا لما نظمه المشرع العراقي من خلال دستور عام 2005 في الفرع الأول، على ان نستعرض الموقف الفقهي الذي أثير حول هذا الحق في الفرع الثاني.

المطلب الأول: حق الاعتراض وفقا للدستور العراقي لعام 2005

إن حق الاعتراض على القوانين أعطى لدورة نيابة واحدة في دستور العراق لعام 2005 وذلك استنادا للمادة 138 في الفقرة الخامسة منها التي منحت لمجلس الرئاسة. أما في الوقت الحاضر فلا يوجد هذا الحق لا لرئيس الجمهورية ولا لرئيس مجلس الوزراء.

وفي هذا الإطار لا بد لنا من أن نشير إلى الولايات المتحدة الأمريكية نظرا للحق الذي

(1) حميد حنون خالد، سلطات رئيس الدولة في الاعتراض على مشروعات القوانين، مجلة القانون المقارن، العدد 35، 2004، ص 32.

(2) ساجد محمد كاظم، المرجع السابق، ص 115 - 116.

يملكه الرئيس الأمريكي، حيث يمتلك حق الاعتراض والتوقيف على القوانين الصادرة من الكونجرس⁽¹⁾.

لذلك سوف نتطرق في هذا المطلب لحق المصادقة على القوانين في الفرع الأول، ثم نبين تكريس المحكمة العليا لصلاحيات الرئيس في الفرع الثاني.

الفرع الأول: حق المصادقة على القوانين

يملك رئيس الجمهورية في العراق حق المصادقة على القوانين وفقا لدستور عام 2005⁽²⁾، التي يسنها مجلس النواب والموافقة عليها بالإجماع وإصدارها⁽³⁾، وتعد هذه القوانين المحالة عليه مصادقا عليها بعد مضي عشرة أيام من تاريخ تسلمها⁽⁴⁾، إذا سكت الرئيس عن المصادقة عليها أي ان القانون يصبح مصادقا عليه بحكم الدستور حتى ان لم يتخذ الرئيس موقفا صريحا حياله، وحسنا فعل المشرع الدستوري العراقي بان حدد مدة عشرة أيام وبعدها يصبح القانون مصادقا عليه حكما وذلك للحيلولة دون التباطؤ والتأخير في إصدار القوانين وتأثير ذلك في الحياة العامة، ولاسيما ان الوضع الراهن والذي يعيشه العراق يحتاج إلى التعجيل في وضع القوانين المهمة والمنظمة للحقوق من دون تأخير من اجل الحفاظ على حقوق أفراد الشعب ومصالحهم واستقرار أوضاع البلاد.

وتجدر الإشارة إلى ان دستور ٢٠٠٥ قد استثنى من حالة اعتبار القوانين مصادقا عليها خلال عشرة أيام المادتين المتعلقةتين بتكوين الأقاليم⁽⁵⁾.

(1) - حيث ورد النص على هذا الحق في الدستور الأمريكي، وتحديدا من خلال المادة الأولى، في الفقرة السابعة منها.

(2) - أشارت المواد (52، 53، 54) من دستور 1970 المؤقت إلى صلاحية رئيس الجمهورية في اصدار القوانين بعد رفعها اليه.

(3) - فقد ورد في الفقرة الرابعة من المادة 138 ما يلي: «يتخذ مجلس الرئاسة قراراته بالإجماع ويجوز لأي عضو ان ينيب أحد العضوين مكانه».

(4) - المادة (138/خامسا/أ) من الدستور العراقي لعام 2005.

(5) - تنص المادة 118 على ان يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له، قانونا يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، كما تقضي المادة ١١٩

وتعد إجراءات المصادقة المشار إليها أعلاه من قبل رئيس الجمهورية ومن ثم تكون القوانين المحالة على رئيس الجمهورية مصادقا عليها خلال 15 يوم من تاريخ تسلم القانون، وبانتهاء مدة 15 يوما من دون صدور المصادقة من رئيس الجمهورية أيضا، لم يتطرق الدستور إلى مسألة اعتراض الرئيس خلال المدة المحددة 10 أيام بصورة صريحة وواضحة ومن ثم يجب على واضعوا الدستور معالجة هذا الأمر.

وبعد أن يتم إصدار القانون والمصادقة عليه يتم نشره في الجريدة الرسمية ويعمل به من تاريخ نشره، ما لم يوجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك⁽¹⁾، ومن ثم يكون الأفراد على علم بالقانون ويستطيعون التمسك به للمطالبة بحقوقهم في الوقت نفسه لا يمكنهم الاحتجاج بعدم علمهم به مادام أنه قد نشر في الجريدة الرسمية.

يتمتع رئيس الدولة في العراق بممارسة حق الاعتراض التوقيفي على القوانين المعترض عليها ما يعني أن ليس للرئيس الحق في إسقاط مشروع القانون متى أصرت السلطة التشريعية على قرارها. كما منح دستور العراق رئيس الدولة حق المصادقة على القوانين وإصدارها.⁽²⁾

الفرع الثاني: تكريس المحكمة العليا لصلاحيات الرئيس

بما أن المحكمة لاتحادية العليا احدى تشكيلات السلطة القضائية فان الدستور تكفل ببيان اختصاصات لمحكمة الاتحادية العليا وذلك في المادة 93 منه ومن بين الاختصاصات التي نصت عليه ما جاء في البند ثانياً من المادة أعلاه والتي جاء فيها ((تفسير نصوص الدستور)) واستنادا إلى هذا النص الدستوري كانت المحكمة الاتحادية قد أبدت رأيها في الموضوع بناء

على ان يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه يقدم بإحدى الطريقتين:

أولاً: طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين إقليم.

ثانياً: طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

(1)- المادة 129 من الدستور العراقي لعام 5002.

(2)- إسماعيل محمد بدر علي السميع، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام الجمهوري البرلماني التقليدي: العراق أنموذجاً، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة - كلية القانون، مج 2، ع 8، كانون الأول 2010، الصفحات: 34 - 69.

على طلب استفسار كان قد تم تقديمه من مكتب نائب رئيس الجمهورية⁽¹⁾، عن حكم المادة (73/ثالثا) من الدستور وهل يملك رئيس الجمهورية للدورة الانتخابية القادمة صلاحية عدم الموافقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب وإعادتها للمجلس للنظر بالنواحي المعترض عليها أسوة بالصلاحية المخولة لمجلس لرئاسة الواردة في المادة (138/خامسا) من الدستور. وقد أصدرت المحكمة قرارها بهذا الخصوص والمتضمن أن المادة (73) من الدستور قد أوردت الصلاحيات التي يتولاها رئيس الجمهورية ومنها ما ورد في الفقرة (ثالثا) من المادة أنفة الذكر التي تنص ((يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادقا عليه بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها، أما الصلاحية المنصوص عليها في المادة (138/خامسا) من الدستور فإنها انيطت حصريا بمجلس الرئاسة المشكل بموجب المادة (138) ولم يرد ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة 37 من الدستور وأن المادة (138/سادسا) من الدستور نصت على (يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في الدستور. أي أن مجلس الرئاسة يمارس إضافة إلى الصلاحيات المنصوص عليها في المادة (138) من الدستور صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة 73 ولدوره واحدة وبناء عليه فان رئيس الجمهورية في الدورات القادمة لا يملك الصلاحية المنصوص عليها في الفقرة (خامسا) من المادة 138 لأنها لم ترد في المادة 37 من الدستور ولهذا نخلص إلى أن موقف القضاء ممثلا بالمحكمة الاتحادية العليا بأنه لا يمتلك رئيس الجمهورية صلاحية النقض المنصوص عليها في المادة (138/ثانيا) في الدورات القادمة والمنوطة بمجلس الرئاسة.

المطلب الثاني: الموقف الفقهي من صلاحية الرئيس في اعتراض القوانين

تباين موقف الفقهاء والمختصين بدراسة الواقع السياسي والدستوري في ظل نصوص دستور

(1)- تم ارسال طلب الاستفسار من مكتب نائب رئيس الجمهورية بالرقم (م.ن/٢/١٠/٨٢٦ والمؤرخ في 29/3/2009. وصدر قرار المحكمة بخصوص الاستفسار في 8/4/2009 بالعدد 18/اتحادية/2009.

٢٠٠٥ من موضوع اختصاص رئيس الجمهورية بالامتناع عن تصديق مشروعات القوانين التي يسنها مجلس النواب وفقا لأحكام المادة (73/ثالثا) من الدستور.

ولغرض الوقوف عند هذه المواقف ومعرفة ماهيتها والأسباب التي استندت إليها، سنبحث في هذا المطلب في آراء الناكرين لحق الرئيس في الامتناع عن التصديق على مشاريع القوانين في الفرع الأول وآراء الناكرين لذلك في الفرع الثاني تباعا.

الفرع الأول: الرأي الناكر لمنح رئيس الجمهورية اختصاص الامتناع عن تصدي مشروعات القوانين

يركز هذا الرأي على أن رئيس الجمهورية في مرحلة الرئاسة الفردية (أي في المرحلة النيابية التي بدأت سن 2010، ليس له أن يمتنع عن تصديق مشروعات القوانين التي يسنها مجلس النواب ويرفعها إليه لغرض المصادقة والإصدار وإنما له فقط المصادقة على القوانين وفقا لما ورد في المادة (73/ثالثا) التي نصت على ((يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها))، وبهذا تكون مصادقته شكلية حيث أن الدستور لم يمنحه حق الامتناع عن التصديق وكذلك اعتبر القوانين مصادقا عليها بمضي مدة (15) يوم بغض النظر عن قبول رئيس الجمهورية منعدمه، كذلك استند هذا الرأي في تدعيم رأيه على أنه لا يوجد في الدستور نص يمكن الاستفادة منه للقول بامتلاك رئيس الجمهورية مثل هكذا صلاحية مما يعني عدم صحة أية امتناع عن تصديق يمكن أن يرد من رئيس الجمهورية على أي قانون يسنها مجلس النواب في الدورة البرلمانية التي بدأت منذ سنة 2010.

اضافة إلى ما تقدم فإن هذا الرأي يستند كذلك في تبرير رأيه على أن المادة (138) من الدستور هي تتعلق بمرحلة أو فترة انتقالية ألا وهي الفترة أو الدورة البرلمانية الأولى التي بدأت من سنة 2006 إلى 2010، وبالتالي فإن هذه المادة انتهت بانتهاء الفترة المحددة لها ومن ثم يعاد العمل

بأحكام المادة 73 من الدستور والتي حددت اختصاصات وصلاحيات رئيس الجمهورية⁽¹⁾.
الفرع الثاني: الرأي المؤيد لمنح رئيس الجمهورية اختصاص الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين

يؤكد جانب آخر من الفقه أن رئيس الجمهورية في مرحلة الرئاسة الفردية له حق الامتناع عن تصديق مشاريع القوانين وقد استند هذا الرأي في تبرير رأيه على أن المادة 138 من الدستور لا يوجد نص صريح بإلغائها إضافة إلى أنها تعد مكملة لما ورد في المادة 73 من الدستور أيضا من الاختصاصات لرئيس الجمهورية وبهذا فإن كل من المادة 73 والمادة 138 مكملتان لبعضهما في تحديد نطاق اختصاصات رئيس الجمهورية، خاصة وأن المادة (138/سادسا) نصت على أن يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في هذا الدستور.

إضافة إلى ذلك ما ورد في المادة (73/البند عاشرًا) والذي أكد على أن رئيس جمهورية يمارس إليه صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور.

كما أن اختصاص التصديق الذي ورد في البند ثالثًا من المادة 73 لا يعني دائمًا أن رئيس الجمهورية ملزم بان يوافق على مشروعات القوانين التي يسنها مجلس النواب بل أن اختصاص التصديق يتضمن كذلك معنى عدم الموافقة أو الرفض أو الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين متى ما كان مشروع القانون فيه من العيوب الشكلية أو الموضوعية التي توجب عدم التصديق، أما من حيث الواقع العملي نجد أن رئيس الجمهورية⁽²⁾ جلال طالباني قد امتنع عن تصديق مشروع قانون لتعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 عندما رفض لمادة (136/ب) كونها توفر حماية للمسؤولين عن جرائم الفساد المالي والإداري

(1) - عدنان عاجل، القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، بغداد 2010، ص 51، ضياء الأسدي، رئيس الجمهورية وحقوق الاعتراض على القوانين، مقال منشور على موقع جامعة كربلاء، في Law.uakerbala.edu-iq/index 13/4/2024

(2) - ضمن الدور البرلمانية الثانية أي ضمن مرحلة الرئاسة الفردية وتحديدا في سنة 2010.

في الوزارات ولقد اخذ مجلس النواب بملاحظات واعتراضات رئيس الجمهورية وقام بإعادة النظر في مشروع القانون وألغى المادة (136/ب) من مشروع تعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية⁽¹⁾، ولكن بعد هذا الامتناع لم يسجل أي امتناع لرئيس لجمهورية على ما يرفع اليه من مشروعات القوانين التي يسنها مجلس النواب لغرض المصادقة وذلك لعدة أسباب لعل أولها هو التزام رئيس الجمهورية بقرارات المحكمة الاتحادية بخصوص اختصاص رئيس الجمهورية بالامتناع عن تصديق مشروعات القوانين وذلك كون قرارات المحكمة الاتحادية العليا بأنه ملزمة للسلطات كافة⁽²⁾، اضافة إلى ذلك أن منصب رئيس الجمهورية بقي خاليا حتى نهاية الدورة البرلمانية الثانية والتي بدأت في ٢٠١٠ واستمرت لمدة أربع سنوات أي لحد سنة ٢٠١٤ بعدها تولى فؤاد معصوم رئاسة الجمهورية وعلى ما يبدو فهو ملتزم بمراعاة قرارات المحكمة الاتحادية العليا التي ترى عدم منح رئيس الجمهورية اختصاص الامتناع عن التصديق مشروعات القوانين.

أما من جانبنا فنحن نؤيد الرأي الثاني للفقهاء⁽³⁾، والذي يذهب إلى تمتع رئيس الجمهورية باختصاص الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين وذلك للأسباب التي سبق وأن أوردناها بالإضافة إلى أن رئيس الجمهورية كان قد أقسم عند أدائه اليمين الدستورية على حماية استقلال وسيادة البلاد وحماية الدستور كونه القانون الأعلى في الدولة ولما له من سمو على سائر التشريعات الأخرى في الدولة.⁽⁴⁾

(1)- www.wiraql.com/report. Php.

(2)- المادة (94) من دستور العراق لسنة 2005

(3) - يمثل هذا الرأي علي يوسف الشكري، تعديل الدستور قضائيا، بحث منشور، مجلة المحقق، تصدر في كلية القانون، جامعة بابل، 2015، ص 28. ورافع خضر صالح شبر، فصل السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مرجع سابق، ص 102.

(4) - ليلي حنتوش ناجي الخالدي، علي يوسف الشكري، التنظيم الدستوري لصلاحيه الرئيس في الامتناع عن تصديق القانون في النظام البرلماني، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 24، العدد 2، 2016، -1117-1123.

الخاتمة

لقد تناولنا في بحثنا موضوع الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في العراق بعد سقوط النظام السياسي في العام 2003، وبدء مرحلة جديدة ونظام سياسي جديد يحكم البلاد بصورة مختلفة عن وضعه السابق وبالتحديد منذ قيام الجمهورية عام 1958، وقد تم ذلك من خلال دستور عام 2005.

النتائج

1. في عام 2005 أول دستور دائم للعراق في ظل النظام الجمهوري، الذي كرس اعتبار العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي.

2. يملك رئيس الجمهورية حق المصادقة على القوانين، بعد مضي عشرة أيام من تاريخ تسلمها، إذا سكت الرئيس عن المصادقة عليها أي ان القانون يصبح مصادقا عليه بحكم الدستور حتى ان لم يتخذ الرئيس موقفا صريحا حياله.

3. يتضح من المواد الدستورية أعلاه أن ممارسة حق اقتراح القوانين هو حق مشترك بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وعشرة من أعضاء مجلس النواب، وأنه من الواضح أن الدستور قد ميز بين مشروعات القوانين التي يقدمها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ومقترح القانون المقدم من مجلس النواب،

التوصيات

1. نقترح منح رئيس الجمهورية في الدستور العراقي حق الاعتراض التوقيفي على التشريعات التي يعيدها أو يردها لمجلس النواب/من خلال تعديل المادة الفقرة الثالثة من المادة 73 من الدستور وإلا لا فائدة من منح الرئيس حق المصادقة، إذا كانت مصادقته وعدمها سواء.

2. نظرا لأهمية دور رئيس الجمهورية باعتباره رأس السلطة، نقترح فرض جزاءات صريحة على مجلس النواب في حالة فشل هذا الأخير في انتخاب رئيس الجمهورية ضمن الموعد الأقصى المحدد لانتخابه، كالنص على حله إذا أخفق في ذلك، من خلال تعديل المادة (72/ ثانيا/ب) من الدستور.

المراجع

الكتب

- احسان حميد المفرجي، وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مطبعة دار الحكمة، بغداد، 1990.
- سعدون محسن ضمد وآخرون، المواطنة والهوية الوطنية، معهد الأبحاث والتنمية الحضارية، مطبعة المعارف، بيروت، بغداد، 2008.
- ساجد محمد كاظم الزامل، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، العراق، ط1، 2014، ص 115 – 116.
- رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012.
- عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، الجزء الأول، في نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية، مطبعة الآداب، النجف، 1972.
- علي يوسف الشكري، الوجيز في النظام الدستوري العراقي، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2017.
- علي سعد عمران، ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، مكتبة الوفاء القانونية، 2016.
- عدنان عاجل، القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، بغداد ٢٠١٠.
- فائز عزيز اسعد، نظرة في النظم الدستورية والسياسية العراقية، بغداد دار البستان للصحافة والنشر، 2005.

القوانين

- الدستور العراقي المؤقت لسنة 1958 الملغى، نشر في جريدة الوقائع العراقية، العدد 2، تاريخ 28/7/1958.
- الدستور العراقي النافذ لعام 2005.
- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- الدستور الأميركي

• دستور 1970 المؤقت إلى صلاحية رئيس الجمهورية في اصدار القوانين بعد رفعها اليه.

الرسائل

• أشرف عبد الله عمر، السلطة المختصة باقتراح القوانين، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، 2004.

• تغريد عبد القادر الدليمي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣.

• عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، 1986، ص 184. تغريد عبد القادر المنقحة، مبدا الفصل بين السلطات.

الأبحاث

• جعفر الدراجي، العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور العراق لسنة 2005، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 4، السنة 8، 2016.

• لقاء مهدي سلمان، المرجع السابق، ص 2349. وموقع مجلس النواب العراقي، تاريخ الدخول: <http://1/6/2020.iq.parliament.ar>

• حميد حنون خالد، سلطات رئيس الدولة في الاعتراض على مشروعات القوانين، مجلة القانون المقارن، العدد 35، 2004.

• إسماء محمود بدر علي السميع، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام الجمهوري البرلماني التقليدي: العراق أنموذجا، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، كلية القانون، المجلد 2، ع 8، كانون الأول 2010.

• علي يوسف الشكري، تعديل الدستور قضائيا، بحث منشور، مجلة المحقق، تصدر في كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٥.

• ليلى حنتوش ناجي الخالدي، علي يوسف الشكري، التنظيم الدستوري لصلاحية الرئيس في الامتناع عن تصديق القانون في النظام البرلماني، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 24، العدد 2، 2016.

• ضياء الأسدي، رئيس الجمهورية وحق الاعتراض على القوانين، مقال منشور على موقع جامعة كربلاء، في ٢٠١٤/٤/١٣ Law.uakerbala.edu-iq/index

الفهرس

الملخص

المقدمة

المبحث الأول: صلاحية اقتراح القوانين وتعديل الدستور

المطلب الأول: مشاريع القوانين

الفرع الأول: مشاريع القوانين

الفرع الثاني: تعديل الدستور

المطلب الثاني: كيفية اقتراح مشاريع القوانين

المبحث الثاني: صلاحية الاعتراض على القوانين

المطلب الأول: حق الاعتراض وفقا للدستور العراقي لعام 2005

الفرع الأول: حق المصادقة على القوانين

الفرع الثاني: تكريس المحكمة العليا لصلاحيات الرئيس

المطلب الثاني: الموقف الفقهي من صلاحية الرئيس في اعتراض القوانين

الفرع الأول: الرأي الناكر لمنح رئيس الجمهورية اختصاص الامتناع عن تصدي مشروعات

القوانين

الفرع الثاني: الرأي المؤيد لمنح رئيس الجمهورية اختصاص الامتناع عن تصديق مشروعات

القوانين

الخاتمة

المراجع

الفهرس