

ا.د عماد كاظم الشبلي



كلية القانون / جامعة
الكوفة

مدى فاعلية اختصاص رئيس الجمهورية في
التصديق على مشاريع القوانين في دستور
جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ - دراسة تحليلية

The Effectiveness of the President's
Authority to Ratify Draft Laws in the
Constitution of the Republic of Iraq for the
Year 2005 - A Critical Analytical Study

الكلمات الافتتاحية :

اختصاص رئيس الجمهورية ، مشاريع القوانين ، دستور جمهورية
العراق لعام ٢٠٠٥ ، دراسة تحليلية نقدية

Keywords :

The competence of the President of the Republic, draft laws,
the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, a
critical analytical study

Abstract

Most constitutional documents in countries with parliamentary systems have been in the habit of granting the head of state a limited role in the legislative process. This is evident in the executive authority's handling of the legislative process within the principle of separation of powers with cooperation



in traditional parliamentary systems. The role of the head of state begins with proposing draft laws and ends with their ratification and issuance in most constitutional systems, regardless of whether they are presidential or parliamentary. The Constitution of the Republic of Iraq of 2005 was not far from the head of state enjoying some legislative powers, as it granted the head of state and the Council of Ministers the right to propose draft laws, which is undoubtedly an embodiment of the principle of balance between the legislative and executive authorities in exercising the right to propose draft laws. The constitution has shown, among the powers of the head of state, that draft laws are submitted to the legislative authority (the Council of Representatives) by the President of the Republic and the Council of Ministers, meaning that the constitutional legislator has worked to establish equality between the head of state and the Council of Ministers in exercising this legislative specialization.



المقدمة

دأبت اغلب الوثائق الدستورية في الدول ذات النظم البرلمانية في منح رئيس الدولة دورا محدودا في العملية التشريعية , ويتجلى ذلك في تصدي السلطة التنفيذية للعملية التشريعية ضمن مبدأ الفصل بين السلطات مع التعاون في الانظمة البرلمانية التقليدية , ويبدو دور رئيس الدولة ابتداء في اقتراح مشروعات القوانين وينتهي بالتصديق عليها واصدارها في اغلب النظم الدستورية على اختلاف النظم السياسية المعاصرة الرئاسية منها والبرلمانية . ولم يكن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ببعيد عن تمتع رئيس الدولة ببعض الاختصاصات التشريعية , اذ منح رئيس الدولة وعلى حد سواء مع مجلس الوزراء الحق في اقتراح مشروعات القوانين , يعد بلا شك تجسيدا لمبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ممارسة حق اقتراح مشروعات القوانين^١ , فقد بين الدستور من ضمن صلاحيات رئيس الدولة , بأن مشروعات القوانين تقدم الى السلطة التشريعية (مجلس النواب) من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء , بمعنى أن المشرع الدستوري قد عمل على المساواة بين رئيس الدولة ومجلس الوزراء في ممارسة هذا التخصص التشريعي . ولا يقف الدور التشريعي لرئيس الدولة عند هذا الحد , انما هنالك موروث تاريخي ينصب على مباشرته لحق التصديق على مشروعات القوانين واصدارها , اذا نظرنا للتطور الدستوري لسلطات رئيس الدولة وتفاوتها من السلطات المطلقة في ظل الانظمة



الملكية المطلقة والانظمة الدكتاتورية , وصولا الى الدور المحدود الذي ينعم به في ظل اغلب الانظمة الدستورية المعاصرة.

١. أهمية الموضوع : تتجلى أهمية البحث الموسوم في مدى فاعلية اختصاص رئيس الجمهورية في التصديق على مشاريع القوانين في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥, في الوقوف على نية المشرع الدستوري في تنظيم مركز رئيس الدولة في دستور ٢٠٠٥, بالنظر الى تعدد الاختصاصات التي يضطلع بها الأخير , بعده صمام الأمان في أي من الانظمة البرلمانية القائمة على مبدأ التوازن المفترض بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية) , علما أن الية انتخابه تتم بالأغلبية الموصوفة (٢/٣) من مجموع اعضاء مجلس النواب , وبالتالي لابد من تفعيل قدرا من التوازن بين سلطاته والمسؤولية الملقاة على عاتقه من جانب, ومن جانب اخر لم تتضح حكمة المشرع الدستوري من افرغ بعض النصوص الدستورية لتتصف بالشكالية او الصورية في مضمونها , اذ ما الفائدة المرجوة من اعتبار مشروعات القوانين مصادقا عليها بمضي المدة القانونية مع عدم امكانية الاعتراض عليها لينظر بها مجلس النواب ويقرها بأغلبية تعد نافذة على الرغم من اعتراض رئيس الدولة كما هو متبع في اغلب النظم الدستورية المعاصرة .

٢. مشكلة البحث : تتمحور المشكلة من بحثنا الموسوم (مدى فاعلية اختصاص رئيس الجمهورية في التصديق على مشاريع القوانين في دستور جمهورية العراق لعام



٢٠٠٥ -دراسة تحليلية نقدية) حول افراغ النص الدستوري الناظم للاختصاص بتصديق مشروعات القوانين التي يقرها مجلس النواب من قبل رئيس الدولة , اذ أن المشرع الدستوري لم ينتهج الاسلوب المتبع في اغلب النظم الدستورية البرلمانية في مباشرة رئيس الدولة للاختصاص بتصديق القانون , فهو – أي المشرع الدستوري- لم يمنح رئيس الدولة الحق في الاعتراض عليها وبذات الوقت جعل من مضي المدد القانونية السبيل لنفاذ مشروع القانون دون أن يوقع عليها رئيس الدولة , وفي ذلك لنا أن نتساءل ضمن هذا البحث وعلى النحو الاتي :

١. هل أن الية انتخاب رئيس الدولة بالأغلبية المشار اليها في المادة (٧٠/اولا) تتفق مع محدودية او افراغ الاختصاص بالتصديق على مشروعات القوانين ؟.
٢. هل أن رئيس الجمهورية – قدر تعلق الامر بالتصديق -يعد شريكا للسلطة المختصة في تشريع القانون..؟ باعتبار ان التصديق مرحلة مهمة من مراحل التشريع ام اخص حلقة زائدة ضمن نص شكلي ؟.
٣. هل أن مبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية يقف عند الاختصاصات الاخرى المنصوص عليها في الدستور ولا يصل الى الاختصاص بالتصديق على مشروعات القوانين ؟



٣. منهجية البحث: ارتأينا ان نسلک في بحثنا المنهج التحليلي النقدي حول النصوص

الدستورية ذات العلاقة بعيدا عن المنهج المقارن لانتفاء الجدوى من المقارنة

٤. خطة البحث : تم تقسيم خطة بحثنا الموسوم ب((مدى فاعلية اختصاص رئيس

الجمهورية في التصديق على مشاريع القوانين في دستور جمهورية العراق لعام

٢٠٠٥-دراسة تحليلية نقدية)) على شاکلة مبحثين , الاول خصناه لبيان التحديدي

الدستوري لسلطات رئيس الجمهورية موجزة في الدستور,

اما الثاني فقد كرسناه لبيان مضمون التصديق على مشاريع القوانين

المبحث الاول : التحديد الدستوري لسلطات رئيس الدولة في دستور ٢٠٠٥: تتباين

حقيقة السلطات الممنوحة لرئيس الدولة من نظام برلماني الى اخر , فقد تتسع تارة

لتصل الى الاختصاصات الفعلية والحقيقية وتتم ممارستها في ظل مبدأ عدم

مسؤولية رئيس الدولة في هذا النظام , او يتم التضييق من مباشرتها لتصل الى

الحد الذي يضعف من مركز رئيس الدولة لتتوافق بذلك النصوص الدستورية مع الدور

المحدود ضمن الاسس التقليدية للنظم البرلمانية التقليدية , وبالتالي لا يكون لرئيس

الدولة من السلطات الا تلك المتصفة بالسلطات الفخرية والتي لا يباشرها الا عبر

وزرائه وفقا لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور. وبالرجوع لدستور جمهورية العراق لعام

٢٠٠٥ , فعلى الرغم من اعتماد النظام البرلماني شكلا للنظام السياسي وما يترتب

عليه من محدودية دور رئيس الدولة في هذا النظام , الا انه يبدو لنا عدم التوافق بين

حقيقة النظام البرلماني المفترض اعماله وبين العديد من النصوص الدستورية التي

لا تتوافق مع التطبيق السليم لهذا النظام . ومن استقراء بعضا من النصوص

الدستورية النازمة لسلطات رئيس الدولة , يتضح لنا العديد من الملاحظات التي تترك



اثرها في التحديد الموضوعي لحقيقة مركز رئيس الدولة وبذلك لابد من الاشارة الى ما يأتي :

١. ابتداءا عرفت المادة (٦٤) من الدستور رئيس الجمهورية بأنه (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام الدستور) ومقتضى هذا النص يشير الى سمو المركز الدستوري الذي يتمتع به رئيس الدولة في ظل النظام البرلماني المشار اليه في المادة الاولى من الدستور^٢ ، فهو بذلك صمام امان للنظام السياسي ، ولابد من الاشارة الى الترابط الموضوعي بين المادة (٦٤) وبين القسم الذي يؤديه رئيس الدولة بحسب ما اشارت اليه المادة (٧٠) من الدستور^٣ ، وبقينا فقد منح الدستور- تأسيسا على ما تقدم - رئيس الجمهورية صلاحية الموافقة على حل مجلس النواب بناءا على طلب من مجلس الوزراء^٤ ، بمعنى أن مجلس الوزراء تنحسر سلطته الرقابية تجاه مجلس النواب في تقديم الطلب لرئيس الجمهورية فقط لا غير ، لذا فان هذه السلطة وان كانت تخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية فهذه السلطة هي مطلقة لرئيس الجمهورية ، فله أن يمتنع عن ممارستها دونما قيد او شرط يوجب عليه القيام بذلك من عدمه ، فهو غير ملزم بتلبية الطلب المقدم اليه من مجلس الوزراء ، ويعد ذلك ، بلا شك اضعاف لسلطة مجلس الوزراء في اعمال وسيلة التوازن المفترض بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ولابد من التذكير الى تبعية رئيس الدولة لمجلس النواب



لأسباب عدة , منها قانونية تتمحور حول انتخاب رئيس الدولة من قبل البرلمان , فمن يملك التعيين يملك العزل, وأخرى سياسية تنصب على ما جرى عليه العرف الدستوري خلال الدورات البرلمانية اللاحقة لنفاذ دستور ٢٠٠٥, حيث أن منصب رئيس الجمهورية جرى انتخابه من القومية الكردية ويخضع للتوافقات السياسية والحزبية , وبذلك فقد تدخل رئيس الجمهورية وبسلطة فعلية لا اسمية في أعمال وسيلة مؤثرة من وسائل التوازن المفترض بين السلطتين إلا وهي حل مجلس النواب.

٢. خص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ رئيس الجمهورية العديد من السلطات اشارت اليها المواد (٥٤, ٥٨, ٦٠, ٦٧, ٧٣, ٧٦, ٨١). وإذا أمعنا النظر في هذه السلطات التي اشارت اليها هذه المواد نجد انها لا تنم عن الدور المحدود الذي يجب أن يضطلع به رئيس الدولة , فمثلا المادة (٥٤) المتعلقة بسلطة رئيس الدولة لدعوة مجلس النواب للانعقاد خلال مدة الـ (١٥) يوما , تعد من السلطات المؤثرة في سير العملية السياسية بعد المصادقة على نتائج الانتخابات , ومطلق النص يشير الى حرية رئيس الدولة في ممارسة هذه السلطة من عدمها في ظل عدم وجود مجلس نيابي مباشر مهامه في أعمال مسؤولية رئيس الدولة , فيما لو امتنع رئيس الدولة من ممارسة هذه الصلاحية , وليس هذا فحسب بل ما يدل على مكنة رئيس الدولة وسمو مركزه الدستوري , نجد أن المادة (٦٠/اولا) تشير الى المساواة بين رئيس الدولة ومجلس الوزراء في تقديم مشروعات القوانين , اذ منحت الاول وعلى قدم المساواة مع



مجلس الوزراء الحق في اقتراح مشاريع القوانين , وهذا ما لا يتوافق مع الاسس التقليدية التي يجب اعتمادها في الانظمة البرلمانية التقليدية , اذ انه كان الاولى بالمشروع الدستوري أن يجعل الحق في اقتراح القانون لمجلس الوزراء فحسب , الا انه وبلا ادنى شك قد عمل على تقوية مركز رئيس الجمهورية , وخير دليل على ذلك ما بيئته المادة (٨١/اولا) التي اجازت الجمع بين منصب رئيس الجمهورية ومنصب رئيس مجلس الوزراء , ففي حال خلو منصب رئيس مجلس الوزراء لاي سبب كان , فلرئيس الجمهورية أن يحل محل رئيس مجلس الوزراء ويقوم مقامه , بذلك يتمتع بالإضافة للاختصاصات التي الممنوحة له باختصاصات رئيس مجلس الوزراء , وهذا التوجه الدستوري يخالف قاعدة اساسية في النظم البرلمانية مفادها عدم جواز الجمع بين منصبي رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء , وما يترتب على ذلك من اثار تتعلق بالمسؤولية السياسية لكلا طرفي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني . على الرغم من تبني دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ للنظام البرلماني , الا انه لم يشر الى قاعدة التوقيع الوزاري المجاور المعمول بها في النظم البرلمانية المعاصرة , وحيث توجد السلطة توجد المسؤولية , وطالما كان رئيس الدولة في النظام البرلماني محكوما بمبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني , كان من الضروري أن ترتبط أي من سلطات رئيس الدولة بالمسؤولية السياسية , اذ أن تلك القاعدة تعد من النتائج القانونية المترتبة على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في



النظام البرلماني، وليس هذا فحسب ، بل أن التوقيع المجاور من اساسيات النظم البرلمانية ، لارتباطها الوثيق بمبدأ ثنائية رأس السلطة التنفيذية في هذا النظام ، وازاء ما تقدم ، فاننا نقف امام احد احتمالين اثنين : الاول ، اما أن نكون امام سلطة دكتاتورية مستبدة ، وتعليل ذلك هو عدم ارتباط اغلب السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بالمسؤولية السياسية ، لعدم ترتيب المسؤولية السياسية على تلك السلطات ، في ظل نظام دستوري لا يعتمد ولا يؤسس تلك السلطات على قاعدة التوقيع الوزاري المجاور ، حيث تنتقل المسؤولية للوزير المختص او رئيس مجلس الوزراء او كلاهما في ظل ممارسة رئيس الجمهورية لسلطاته الدستورية . والاحتمال الثاني ، هو أن المشرع الدستوري حينما اشار الى انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب ، فقد قرر أن تكون سلطات رئيس الرئيس خاضعة لرقابة مجلس النواب ، الا انه لم يشر الى ذلك بصريح النص^١، بمعنى ان نصوص الدستور قد حصنت من مركز رئيس الجمهورية وجعلته بمنأى عن المسؤولية ، ويبدو القصور التشريعي واضحا ، وحيث ان انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب كان لابد أن يكون خاضعا لرقابة الاخير في ظل عدم تبني قاعدة التوقيع الوزاري المجاور بوجود العديد من السلطات التي لا تنفك اغلب النظم الدستورية ذات النظم البرلمانية من منحها لرئيس الدولة. وعلى هدي ما تقدم ، يصح القول الذي يذهب الى ممارسة رئيس الدولة لسلطاته الدستورية بعيدا عن القيود التي تحد من السلطة او



تقيدها بالشكل الذي يجعل من سدة الرئاسة بمركز دستوري محدود , اذا نظرنا الى توسعة وعديد السلطات المنوط استخدامها من قبل رئيس الجمهورية . وصفوة القول أن المشرع الدستوري وان اعتمد النظام البرلماني نظاما للحكم , الا انه لم يساير اغلب المواثيق الدستورية ذات النظام البرلماني التي تبنت بصريح النص قاعدة التوقيع الوزاري المجاور لتوقيع رئيس الدولة في النظام البرلماني , تلك القاعدة التي تعد بمثابة الرقيب لممارسة رئيس الدولة للسلطات الدستورية في ظل مبدأ عدم المسؤولية السياسية في هذا النظام , ونكون ازاء سلطة بلا مسؤولية , ذلك أنه من المفترض أن يشغل رئيس الدولة في هذا النظام مركزاً دستورياً محدداً , يُظهر بموجبه بدور الحكم العادل بين السلطات بهدف المحافظة على التوازن المفترض بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المبحث الثاني : مضمون التصديق على مشاريع القوانين : يقصد بالتصديق، حق رئيس الدولة في إن يوافق على مشروع قانون ما أقره البرلمان قبل اصداره^(٧) . وتأسيسا على ذلك دأبت اغلب النظم الدستورية في منح حق الاعتراض لطائفة من الحقوق التي يتمتع بها رئيس الدولة , ويختلف هذا الحق من نظام الى آخر حسب المكانة التشريعية التي يشغلها رئيس الدولة , فهو يختلف في النظام الرئاسي عما هو عليه في النظام البرلماني ويطلق على حق الاعتراض في بعض الدول بالفيتو , و قد ظهر هذا الحق في انكلترا فقد استخدم الملك هذا الحق (سلطة حق الاعتراض المطلق) في مراحل طويلة ولم يضعف استخدامها الا عام ١٧٠٧ . و لا بد من الاشارة الى ان التمييز بين التصديق والاعتراض, يتمثل بأن التصديق حق مطلق يصح بموجبه رئيس

الدولة مساوياً للبرلمان في العملية التشريعية إذ ان القانون لا يصدر إلا إذا اقره البرلمان و وافق عليه رئيس الدولة , ويعد تصديق رئيس الدولة شرطاً أساسياً لصدور القانون , اما الاعتراض فهو حق تنفيذي؛ إذ ان رئيس الدولة اذا ما اعترض على القانون ردّه إلى البرلمان وخلال مدة معينة ويستطيع البرلمان ان يتغلب على هذا الاعتراض بأغلبية معينة, فكل ما يفعله رئيس الدولة انه يبين للبرلمان المصاعب التنفيذية التي يمكن ان تترتب من جراء هذا القانون, ومن ثم فإن الاعتراض يُعد إعاقة مؤقتة لصدور القانون مدة معينة لتمكين البرلمان من دراسة نص القانون بشكل متقن من اجل سد القصور والنقص فيه , وبالشكل الذي يحقق مصلحة البلاد, ويعد الاعتراض سلطة يمارسها رئيس الدولة من اجل إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان^(٨). ولرئيس الجمهورية بموجب دستور ٢٠٠٥ حق المصادقة على القوانين^(٩) التي يسنها مجلس النواب والموافقة عليها بالإجماع^(١٠) وإصدارها, وتعد هذه القوانين المحالة إليه مصادقاً عليها بعد مضي عشرة أيام من تاريخ تسلمها^(١١), إذا سكّت الرئيس عن المصادقة عليها أي إن القانون يصبح مصادقاً عليه بحكم الدستور حتى إن لم يتخذ الرئيس موقفاً صريحاً حياله في المهلة المحددة, وحسناً فعل المشرع الدستوري العراقي بأن حدد مدة عشرة أيام وبعدها يصبح القانون مصادقاً عليه حكماً وذلك للحيلولة دون التباطؤ والتأخير في اصدار القوانين وتأثير ذلك في الحياة العامة, ولاسيما إن 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 إن دستور ٢٠٠٥ قد استثنى من حالة اعتبار القوانين مصادقاً عليها خلال عشرة أيام الفقرتين المتعلقةتين بتكوين الأقاليم^(١٢). التصديق في المادة ١٣٨ من الدستور : تضمنت الفقرة سادسا من المادة ١٣٨ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بأن يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها



في هذا الدستور كما ان الدستور قد منح رئيس الدولة (مجلس الرئاسة المشكل من رئيس الجمهورية ونائبيه) بموجب المادة ١٣٨ سلطة الاعتراض على مشروعات , الا انه حدد ممارسة هذه السلطة لدورة انتخابية واحدة كما سنرى , وفي ذلك يتبين لنا , ان المشرع الدستوري لم يسر على وتيرة واحدة ومتوافقة مع واقع النصوص الدستورية الاخرى التي منحت رئيس الدولة العديد من الاختصاصات , اذ لا مبرر يستلزم سلب هذه السلطة من رئيس الدولة وحصر ممارستها لدورة انتخابية واحدة , فلو عمل العكس لكانت اغلب النصوص الدستورية متوازنة في تراتبية منح الاختصاصات لرئيس الدولة ضمن نظام سياسي برلماني تقليدي , لابل أن عدم سلب هذه السلطة من رئيس الدولة لا يؤثر بحال من الاحوال على مفردات العمل التشريعي .

وقد اشترط الدستور بموجب المادة اعلاه ان تكون الموافقة بالاجماع , اعي الموافقة على مشاريع القوانين المرسلة من مجلس النواب , وفي حالة عدم موافقة المجلس أي مجلس الرئاسة او احد اعضائه تعاد المشاريع الى مجلس النواب لاعادة النظر فيها , وترسل مرة اخرى لمجلس الرئاسة , بحيث اذا رفضها مجددا الاخير , فلمجلس النواب الحق في اقرار مشروع القانون باغلبية ثلاثة اخماس وينفذ دونما حاجة لمصادقة رئيس الجمهورية او مجلس الرئاسة^{١٢}. وتعد إجراءات المصادقة المشار إليها أعلاه من قبل مجلس الرئاسة (الرئيس ونائبيه) للدورة الأولى التي تبدأ من ٢٠٠٦ حتى ٢٠١٠ بأن تكون مصادقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات المحالة عليه خلال عشرة أيام من تاريخ إرسال القانون اليه, اما الدورة التالية أي بعد عام ٢٠١٠ فكانت إجراءات التصديق مختلفة, اذ تم العمل بمنصب رئيس الجمهورية بدل من مجلس الرئاسة, ومن



ثم كُانت القوانين المحالة على رئيس الجمهورية مصادقاً عليها خلال (١٥) يوم من تاريخ تسلم القانون، وبإنهاء مدة (١٥) يوماً من دون صدور المصادقة من رئيس الجمهورية أيضاً .

ولنا فيما تقدم بعض الملاحظات:

١. ان مسلك المشرع الدستوري في الاشارة الى تشكيل مجلس الرئاسة (رئيس ونائبين) غير موفق وغير مألوف بالمرة , ويتيقن القول حينما جعل التصويت بالاجماع بين رئيس واعضاء المجلس , فان ذلك بلا شك يؤدي الى شل ممارسة رئيس الجمهورية لسلطاته الدستورية اذا نظرنا الى الوضع الراهن في وقتها والازمات التي صاحبت نفاذ الدستور , واكثر من ذلك فقد ساهم وبكل تأكيد الى ترسيخ المحاصصة المنشودة في هكذا نص, فلو افترضنا اعتراض احد الاعضاء على موضوع ما ما يؤدي الى توقف سلطة او سلطات عدة منحها الدستور لرئيس الجمهورية , الا ان التساؤل يبقى قائماً حول الدافع الذي دفع بالمشرع الدستوري ليراد هكذا نص ولدورة انتخابية واحدة , ظنا منه بأنه في الدورات اللاحقة لربما تستقر الاوضاع وتترسخ المبادئ الديمقراطية ليعمل رئيس الجمهورية منفرداً.

٢. اورد المشرع الدستوري تمييزاً لا مبرر له حول اعتراض رئيس الجمهورية منذ نفاذ الدستور في حزيران ٢٠٠٦ لحين انتهاء الدورة الانتخابية الاولى عام ٢٠١٠ , وبين الدورات التي تلت الدورة الاولى اي بعد العام ٢٠١٠ في حق التصديق لرئيس



الجمهورية , التمييز لا مبرر له طالما ان رئيس الجمهورية في مركز دستوري مماثل باستثناء المادة ١٣٨ , واقصد مماثل من حيث الاختيار بالاغلبية المشار اليها في صدر البحث والسلطات الممنوحة والمسؤولية التي تتأتى من تنظيم نصوص الدستور لها , ومن نافلة القول ان كان رئيس الجمهورية شريكا في العملية التشريعية بالحدود المألوفة فهذا لا يعني و لا يقبل القول بإسقاط النص الخاص بالاعتراض على مشاريع القوانين بعد الدورة الانتخابية الاولى , بمعنى ان الوضع فيما يتعلق بالاعتراض افضل واسمى بموجب المادة ١٣٨ وللدورة الانتخابية الاولى وهو غير مبرر ضمن اي معيار قانوني.

التصديق بموجب المادة ٧٣ من الدستور: قبل الولوج في موضوع التصديق بموجب المادة ٧٣ ثالثا من الدستور لابد من ايراد نص المادة ٦٧ من الدستور التي خصت رئيس الجمهورية بمركز ساميا طاردا لفكرة المركز الشرفي او الفخري لرئيس الجمهورية فقد نصت المادة ٦٧ بأن ((رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن , يمثل سيادة البلاد , ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور, والمحافظة على استقلال العراق , وسيادته , ووحدته , وسلامة اراضيه, وفقا لاحكام الدستور)) وتأكيدا لجانب اساسي من مشكلة بحثنا هذا , ان واضعي الدستور اشركوا رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء في مواضع عدة تتجلى اهميتها دون غيرها من مفاصل ومفردات الحياة الدستورية والقانونية , اذا ما نظرنا الى حجم المسؤولية الملقاة على عاتق رئيس مجلس الوزراء



بدلالة المادة ٧٨ من الدستور , منها ما تعلق بحل مجلس النواب , اعلان حالة الطوارئ , الاقتراح بتعديل الدستور المادة ١٢٦ , تكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا المادة ٧٦ , الدعوة لانعقاد مجلس النواب وفض اجتماعاته , وغيرها . ولابد من التذكير ان اغلب السلطات التي يباشرها رئيس الجمهورية بمنأى عن المسؤولية , اذا نظرنا الى جانب المسؤولية الجنائية في حالات (الخيانة العظمى , الحث باليمين الدستورية, انتهاك الدستور) . وتأسيسا على ماتقدم يتجلى لنا جهارا نهارا , افراغ النص من محتوى موضوع التصديق المنشود في دولة القانون او الاعتراض على مشروع القانون المرسل من مجلس النواب المشار اليه بموجب المادة ٧٣/ثالثا التي نصت على ان ((يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب , وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسليمها)) . و بنظرة فاحصة الى نص المادة ١٣٨ من الدستور وفيما اورده من تفاصيل فيما يتعلق بحق التصديق او الاعتراض , وما اشارت اليه بايجاز المادة ٧٣/ثالثا , يظهر للسطح الفرق البين بين اهتمام المشرع بايلاء الالهمية لهذا الموضوع في المادة ١٣٨ وتقوية سدة الرئاسة , خلافا لما تضمنه الایجاز الوارد في المادة ٧٣/ثالثا , وفي هذا المقام لابد من ايراد مايلي:

١. يمكن القول ان الاعتراض قد يكون مسقط لمشروع القانون بموجب المادة ١٣٨ خصوصا اذا تحققت صعوبة التتأم مجلس النواب والتصويت بالاغلبية المشار اليها في المادة ١٣٨ بعد الاعتراض الثاني , وهو ما لم يتحقق في المادة ٧٣/ثالثا.



٢. اذا ما قارننا المادة ٧٣/ثالثا , والايجاز الوارد فيها , لايمكن القول بمبدأ عمومية النص الدستوري بقدر ما هو افراغا لمحتوى موضوع التصديق قياسا بالمادة ١٣٨ من الدستور , وذلك ليعني ان المشرع الدستوري قد اجتهد في المادة ١٣٨ واغفل في المادة ٧٣/ثالثا .

٣. اغفلت وبكل قصد المادة ٧٣/ثالثا المركز الدستوري لرئيس الجمهورية , كما اغفلت مركزه في جانب التشريع , وجعلت منه الة صماء, وهذا غير مقبول مطلقا, فهو اي رئيس الجمهورية اما أن يوافق خلال مدة خمسة عشر يوم , ويصدر القانون واما ان يلتم الصمت طيلة هذه المدة وهنا تتحقق المصادقة الحكيمة , بمعنى ان مشروع القانون لا يخضع لمراجعة رئيس الجمهورية الشخصية مع هيئة مستشاريه وان كان مشوبا بعيب ما , شكلي او موضوعي وفقا للنص الوارد في المادة ٧٣. عمليا فقد اعترض رئيس الجمهورية في العام ٢٠١٥ على مشروع قانون البطاقة الوطنية لتمييزه المواطنين على اساس طائفي , وفي عام ٢٠١٦ اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون واردات البلديات لمنع الخمر والمتاجرة بها واستيرادها, وفي العام ٢٠١٨ رفض التصديق على قانون الموازنة لوجود مخالفات دستورية^{١٤}

الخاتمة: بعد أن اتممنا البحث حول مدى فاعلية الاختصاص بالتصديق على مشاريع القوانين , فقد توصلنا لعدة نتائج و توصيات مستخلصة من روح البحث تجسدت في :
اولا :الاستنتاجات.



١. خص المشرع الدستوري رئيس الجمهورية بمركزا دستوريا ساميا لم تألفه الانظمة البرلمانية التقليدية اذا نظرنا اليه من زاوية مبدأ عدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني .

٢. منح الدستور رئيس الجمهورية العديد من الاختصاصات يمارسها منفردا او مشتركا , اي شريك فعلي لا شكلي مع الطرف الاخر في السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) ولم يقرن تلك الاختصاصات بالمسؤولية المترتبة على مباشرة تلك الاختصاصات على الرغم من تحقق المسؤولية لمجلس الوزراء.

٣. قدر تعلق الامر بالاختصاص بالتصديق فقد اثبتت التجربة الدستورية هامشية ممارسة هذا الاختصاص على الرغم من اعتراض رئيس الجمهورية على بعضا من مشاريع القوانين التي ارسلها مجلس النواب للتصديق عليها.

٤. اورد لنا المشرع الدستوري ازدواجية غير مألوفة ضمن نص المادة ١٣٨ ولدورة انتخابية واحدة انتهت غي العام ٢٠١٠ , ازدواجية خاصة بالاختصاص بالتصديق , فقد امتازت بالاهمية والفاعلية في الدورة الانتخابية الاولى , في حين اضمحلت وافرغت في الدورات اللاحقة .

٥. ان كان الاختصاص بالتصديق على مشاريع القوانين يعد مرحلة مهمة من مراحل التشريع كما دأبت على ذلك اغلب النظم الدستورية , فقد اصبحت بدلالة وتحليل النص ٧٣/ثالثا حلقة زائدة بمضي المدة المشار اليها في النص المتقدم.



ثانيا : التوصيات

١. تقترح اعادة النظر في حجم الاختصاصات الممنوحة لرئيس الجمهورية ضمن النصوص التي اشارت لتلك الاختصاصات , وضرورة ترتيب المسؤولية عن ممارستها.
٢. نقترح اعادة النظر حول نص المادة ١٣٨ وضرورة حذفها لانتفاء الجدوى من ايرادها حتى في الفترة التي نفذت فيها وصولا للعام ٢٠١٠ والدورات الانتخابية اللاحقة , مع وجود نص اخر يتضمن ذات الموضوع المشار اليه في النص الدستوري في المادة اعلاه.
٣. ضرورة تعديل المادة ٧٣/ثالثا لتتواءم مع اولا : مركز رئيس الدولة الدستوري الهام وثانيا : لتتواءم مع فكرة وحقيقة ان التصديق مرحلة مهمة من مراحل تشريع القانون العادي.

هوامش البحث

- ^١ تنص المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن (أولاً : - مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء .
- ثانياً : - مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة .
- ^١ تنص المادة الاولى من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق .)

^١ تنص المادة (٧٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن (يؤدي رئيس الجمهورية، اليمين الدستورية أمام مجلس النواب، بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور).

^١ اشارت الى ذلك المادة (٦٤/اولا) (يُحل مجلس النواب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية...)

^١ الدكتور , رافع شبر , فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ , ص ٧٥.

^١ لم ينظم دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ولم يرتب على ذلك اقالة رئيس الدولة من منصبه باستثناء ما اشارت اليه المادة (٦١/سادسا) بالنص على أن (أ- مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب .

ب- إعفاء رئيس الجمهورية، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا، في إحدى الحالات الآتية :

١- الحث في اليمنى الدستورية .

٢- انتهاك الدستور .

٣- الخيانة العظمى .

^١ - ابراهيم عبد العزيز شيطا - القانون الدستوري- الدار الجامعية للطباعة والنشر- بيروت - ١٩٨٣- ٤٠٣؛ وإنظر كذلك فؤاد العطار- النظم السياسية والقانون الدستوري الناشر - دار النهضة العربية- ١٩٦٥- ١٩٦٦- ٦٣٣.

(١) : د.عزة مصطفى حسني عبد المجيد, مرجع سابق , ص ٧٤.

(٢) : أشارت المواد (٥٢, ٥٣, ٥٤) من دستور ١٩٧٠ المؤقت إلى صلاحية رئيس الجمهورية في اصدار القوانين بعد رفعها اليه.

(٣) : تنص م (١٣٨ / رابعاً) على إن (يتخذ مجلس الرئاسة قراراته بالإجماع ويجوز لأي عضو إن ينيب احد العضوين مكانه).

(٤) : م (١٣٨ / خامساً / أ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) : تنص م (١١٨) على إن (يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له، قانوناً يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين)، وتنص م (١١٩) على إن (يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناءً 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 عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم).

^١ الفقرة خامسا / أ ب ج

^١ د عدنان عاجل عبيد , جودة احكام المحكمة الاتحادية في العراق منشورات مكتبة دار السلام , الطبعة الاولى, ٢٠٢١ , ص ٢٦-٢٧ في الهامش.

الهوامش

^١ تنص المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن (أولاً : - مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء .

ثانياً : - مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة .

^٢ تنص المادة الاولى من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق .)

^٣ تنص المادة (٧٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن (يؤدي رئيس الجمهورية، اليمين الدستورية أمام مجلس النواب، بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور).

٤ أشارت الى ذلك العادة (٦٤/اولا) (يُحل مجلس النواب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية...)

٥ الدكتور ، رافع شرر ، فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، ص ٧٥.

٦ لم ينظم دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ولم يرتب على ذلك اقالة رئيس الدولة من منصبه باستثناء ما اشارت اليه المادة (٦١/سادسا) بالنص على أن (أ- مسالة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب .

ب- إعفاء رئيس الجمهورية، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا، في

أحد الحالات الآتية :

١- الحنث في اليمنى الدستورية .

٢- انتھام الدستور .

٢- الخيانة العظمى .

٧ - إبراهيم عبد العزيز شيجا - القانون الدستوري- الدار الجامعية للطباعة والنشر- بيروت - ١٩٨٣-٤٠٣؛ وإنظر كذلك مؤاد العطار- النظم السياسية والقانون الدستوري، الناشر - دار النهضة العربية- ١٩٦٥-١٩٦٦-٦٣٣.

(١) : د. عزة مصطفى حسنى عبد المجيد، مرجع سابق، ص ٧٤.

(٢) : أشارت المواد (٥٢ ، ٥٣ ، ٥٤) من دستور ١٩٧٠ المؤقت إلى صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار القوانين بعد رفعها اليه.

(٣) : تنص م (١٣٨ / رابعاً) على أن (يتخذ مجلس الرئاسة قراراته بالإجماع ويجوز لأي عضو أن ينيب أحد العضوين مكانه).

(٤) : م (١٣٨ / خامساً / أ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) : تنص م (١١٨) على إن (يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له، قانوناً يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين)، وتنص م (١١٩) على..... إن)

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

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

ثانياً: طلب من عشر الناحيين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم).

١٣ الفقرة خامسا / أ ب ج

^{١٤} د عدنان عاجل عبيد ، جودة احكام المحكمة الاتحادية في العراق منشورات مكتبة دار السلام ، الطبعة الاولى، ٢٠٢١ ،

ص ٢٦-٢٧ في الهامش.