

رئيس الجمهورية في العراق
رئيس في نظام برلماني أم رئاسي

*The President of the Republic in Iraq
is a president in a parliamentary or presidential system.*

Dr. Ali Youssef Al-Shukri

د. علي يوسف الشكري

College of Law / University of Kufa

كلية القانون / جامعة الكوفة

ملخص

منذ سقوط النظام الملكي في العراق عام ١٩٥٨، والدساتير المؤقتة تتوالى، وتتوالى معها دكتاتوريات قاندة لانقلابات عسكرية وقائمة على رأس السلطة التنفيذية، وكل منها يدعي أنه جاء لإنقاذ الأمة من ويلات نظام باند عفا عليه الزمن. وتوجت هذه الدساتير بدستور عام ١٩٧٠ المؤقت الذي ظل قائما حتى سقوط نظام حكم صدام حسين عام ٢٠٠٣.

وتلا هذه المرحلة، صدور قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، وفسر هذا القانون عبلة (المرحلة الانتقالية) بالمرحلة المطلوبة لوضع دستور عراقي دائم وتشكيل حكومة عراقية جديدة على أن يكون آخر موعد لتشكيلها ٣١ كانون الأول ٢٠٠٥. في ١٥ تشرين الأول ٢٠٠٥ استفتى الشعب العراقي على الدستور الدائم، وهو الأول بعد سقوط النظام الملكي. وتبنى هذا الدستور نظاما جمهوريا برلمانيا اتحاديا، إلا أنه لم يذكر بين ثنايا نصوصه تعبير الاتحاد الدستوري أو المركزي أو الفدرالي. لكن مناقشات وضع مسودة هذا الدستور ومساجلاته وتجاذبات القوى والتيلرات السياسية والمؤسسات الدستورية التي نص عليها، كلها تشير إلى أن المشرع الدستوري تبنى النظام الفدرالي.

الكلمات المفتاحية: رئيس، جمهورية، نظام، برلمان، عراق.



Abstract

Since the fall of the monarchy in Iraq in 1958, interim constitutions have been issued in succession, followed by dictatorships leading military coups and ruling the executive authority, each claiming that it came to save the nation from the woes of a defunct regime. These constitutions were crowned by the 1970 interim constitution, which remained in effect until the fall of Saddam Hussein's regime in 2003. This stage was followed by the issuance of the Law of Administration for the Transitional Period, and this law interpreted the phrase (transitional period) as the stage required to draft a permanent Iraqi constitution and form a new Iraqi government, with the last date for its formation being December 31, 2005. On October 15, 2005, the Iraqi people held a referendum on the permanent constitution, which was the first after the fall of the monarchy. This constitution adopted a federal parliamentary republican system, but did not mention the expression constitutional, central, or federal union in its texts. But the discussions of drafting this constitution, its debates, and the conflicts between the political forces and movements and the constitutional institutions that stipulated it, all indicate that the constitutional legislator adopted the federal system.

Keywords: President, Republic, System, Parliament, Iraq.



مقدمة

منذ سقوط النظام الملكي في العراق عام ١٩٥٨، والدساتير المؤقتة تتوالى، وتتوالى معها دكتاتوريات قائمة لانقلابات عسكرية وقائمة على رأس السلطة التنفيذية، وكل منها يدعي أنه جاء لإنقاذ الأمة من ويلات نظام بائد عفا عليه الزمن. وتوجت هذه الدساتير بدستور عام ١٩٧٠ المؤقت الذي ظل قائماً حتى سقوط نظام حكم صدام حسين عام ٢٠٠٣.

وتلا هذه المرحلة، صدور قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، وفسر هذا القانون عبارة (المرحلة الانتقالية) بالمرحلة المطلوبة لوضع دستور عراقي دائم وتشكيل حكومة عراقية جديدة على أن يكون آخر موعد لتشكيلها ٣١ كانون الأول ٢٠٠٥.

وفي ١٥ تشرين الأول ٢٠٠٥ استفتى الشعب العراقي على الدستور الدائم، وهو الأول بعد سقوط النظام الملكي. وتبنى هذا الدستور نظاماً جمهورياً برلمانياً اتحادياً، إلا أنه لم يذكر بين ثنايا نصوصه تعبير الاتحاد الدستوري أو المركزي أو الفدرالي. لكن مناقشات وضع مسودة هذا الدستور ومساجلاته وتجاوزات القوى والتيارات السياسية والمؤسسات الدستورية التي نص عليها، كلها تشير إلى أن المشرع الدستوري تبنى النظام الفدرالي.

وعلى حد سواء مع الأنظمة البرلمانية، ركز الدستور العراقي النافذ غالبية الصلاحيات التنفيذية الهامة بيد مجلس الوزراء ورئيسه، حتى غدا رئيس الجمهورية رمزا لوحدة الدولة ورئيساً تشريفياً للسلطة التنفيذية. ومع هذا تمتع الرئيس ببعض الصلاحيات الدستورية الهامة، كاقترح القوانين واقتراح تعديل الدستور وقبول السفراء الأجانب المعتمدين في العراق واقتراح سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، إلى جانب بعض الاختصاصات البروتوكولية، كإصدار المراسيم الجمهورية وتصديق أحكام الإعدام الصادرة عن المحاكم المختصة وإصدار العفو الخاص بناء على توصية رئيس مجلس الوزراء والقيام بمهام القائد العام للقوات المسلحة لأغراض تشريفية. لقد أثرنا البحث في موضوع (رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي؟) دراسة تحليلية نقدية. لنقف على حقيقة الصلاحيات التي تمتع بها الرئيس، وهل تنسجم وطبيعة النظام البرلماني الذي تبناه الدستور. ونسجل أوجه



العدد: ٤
السنة: ٣
٢٠٠٧ / هـ ١٤٢٨



القصور التي قد تبدو على هذا الدستور في حدود رئاسة الدولة. كي نسهم ولو بجهد متواضع للارتقاء بدستورنا الدائم هذا.

وتناولنا هذا الموضوع في ثلاثة مباحث، خصصنا الأول لدراسة شروط وآلية اختيار الرئيس، وبحثنا في الثاني مدة ولاية الرئيس، وكرسنا الثالث للبحث في صلاحيات الرئيس.

المبحث الأول: شروط وآلية اختيار الرئيس

تتباين الدساتير في الشروط التي توجب توافرها فيمن يتولى رئاسة الدولة، وهي عادة أكثر تشددا في الأنظمة الرئاسية منها في الأنظمة البرلمانية. حيث يلعب الرئيس في النظام الأول دورا محوريا في إدارة وتسيير شؤون الحكم. في الوقت الذي يبدو فيه رئيس الدولة في النظام البرلماني رمزا لوحدة الدولة وعنصر توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وبهذا المعنى نصت المادة (٦٤) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامه أراضيها وفقا لأحكام الدستور).

وحددت المادة (٦٥) الشروط الواجب توافرها فيمن يتولى منصب رئيس الدولة، وهي:-

أولا - أن يكون عراقيا بالولادة من أبوين عراقيين:- على ذلك ليس للمتجنس الترشيح لمنصب رئيس الدولة كونه لا يحمل الجنسية العراقية بالولادة، وإن كان أبويه يحملان الجنسية العراقية ومثل هذا الاحتمال قد يكون معتادا في العراق، فكثيرا من الأسر العراقية ولاسيما التي عملت في السياسة، تركت العراق وهاجرت إلى الخارج في أعقاب انقلاب ١٤ تموز ١٩٥٨ ولم تسمح الظروف السياسية لأبنائها المولودين بالخارج من الحصول على الجنسية العراقية. وقانونا ليس لهؤلاء بموجب الدستور النافذ الترشيح لرئاسة الدولة، وهذا ما يخالف الحق والمنطق ولا معنى لحرمان هذه الفئة من الحق في الترشيح بعد اكتسابها الجنسية العراقية.

هذا إضافة إلى أن هناك من يكتسب الجنسية العراقية بالتجنس نتيجة لاستيفائه الشروط التي حددها قانون الجنسية، وبالتالي من المفترض أن يكون لهذا



المتجنس ذات الحقوق الممنوحة لأي مواطن آخر لاسيما وأن عليه ذات الالتزامات المفروضة على حامل الجنسية بالولادة.

وربما كان وراء هذا الحظر المفروض على المتجنس، الخشية من عدم ولاءه، ومع توافر هذا الاحتمال جرى العمل في الدساتير المقارنة على اشتراط مضي مدة معينة على اكتساب الجنسية كشرط للترشيح لأي منصب سياسي، كمضي خمس أو عشر سنوات على اكتساب الجنسية والإقامة خلال هذه المدة بصورة مستمرة في الدولة. ومثل هذا الشرط نص عليه القانون الاتحادي الألماني^(١)

والملاحظ أن المادة (٦٥) لم تكتفِ بأن يكون المرشح عراقيا بالولادة، ولكن اشترطت أن يكون من أبوين عراقيين، وهذا يعني أن ليس للعراقي بالولادة الترشيح لمنصب رئيس الدولة إذا لم يكن أحد أبويه عراقيا. ومن المؤكد أن هذا الشرط يتعارض ونص المادة (١٨/أولا) من الدستور التي تنص على أنه (العراقي، هو كل من ولد لأب عراقي أو أم عراقية). من هنا كان الأولى بالمشروع الدستوري الاكتفاء بأن يكون المرشح عراقيا بالولادة إذا كان لا بد من هذا الشرط دون اشتراط أن يكون لأبوين عراقيين، أو أن يكون عراقيا مضي على تجنسه خمس أو عشر سنوات. وفي رأينا أن مثل هذه المساواة من شأنها تأكيد الولاء لدى المرشح، ناهيك عن كونها تتماشى مع المبادئ الديمقراطية التي نادى بها الساسة العراقيون في أعقاب سقوط نظام حكم صدام حسين.

ثانيا - أن يكون كامل الأهلية وأتم الأربعين سنة من عمره:- ونرى أن هذا الشرط يفتقد للدقة في صياغته، فمن المؤكد أن من أتم الأربعين من عمره هو كامل الأهلية، وكان الأولى بالمشروع أن يصيغ الشرط على النحو التالي (أتم الأربعين سنة من عمره دون أن يعتري أهليته عارض من العوارض)، كالجنون والعتة والسفه والغفلة. على أن يتم إثبات عدم الأهلية بتقرير طبي معتمد من قبل لجنة طبية يجري تعيينها من قبل اللجنة العليا المشرفة على الانتخابات الرئاسية بعيدا عن مجلس النواب، ضمانا لحيادية واستقلال هذه اللجنة.

ثالثا- أن يكون ذو سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهود له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن:- وفي رأينا أن هذا الشرط كان بالإمكان اختزاله، بكون



المرشح ذا خبرة سياسية على اعتبار أن باقي التفاصيل تدخل ضمن الشرط الرابع (غير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف) الذي سنأتي لاحقاً على تفصيله.

أما شرط الخبرة السياسية، فقد ورد النص عليه في العديد من الدساتير، من بينها الدستور البرازيلي لسنة ١٩٦٧^(٢). كما جرى التقليد السياسي في الولايات المتحدة على أن يكون المرشح للانتخابات الرئاسية ذا تاريخ سياسي طويل^(٣). ومثل هذا الشرط من شأنه ضمان جدية الترشيح وكفاءة من يتولى هذا المنصب الرفيع، وإلا فإن باقي الشروط قد تتوافر في لا يحصى من أفراد الشعب (عراقي لأبوين عراقيين - أتم الأربعين سنة - غير محكوم عليه بجريمة غير مخلة بالشرف). فهل هذا يعني أن لكل إمكانية الترشيح لرئاسة الدولة؟ ومن المؤكد أن مثل هذا التساؤل لا يرمي لتقيد هذا الحق ولكن لإضفاء الجدية على طلب الترشيح لاسيما وأن التجاذبات السياسية التي شهدتها ويشهدها العراق في أعقاب سقوط نظام حكم صدام حسين قد تدفع بعض الكتل إلى ترشيح بعض الأسماء لا لشيء إلا للحصول على المزيد من المكاسب السياسية أو نكاية بإحدى أو بعض الكتل الأخرى.

رابعا- غير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف:- وكان على المشرع الدستوري أن يكون أكثر دقة في صياغته لهذا الشرط، بحيث يشترط أن لا يكون المرشح قد سبق وإن حكم عليه بجناية مخلة بالشرف، فتعبير الجريمة ينصرف إلى المخالفة والجنحة، ومن المؤكد أن مثل هذه الجرائم لا تكون مخلة بالشرف، والجريمة المخلة بالشرف هي الجناية فقط هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى لابد من وضع معيار جديد للجرائم المخلة بالشرف في العراق بعد أن أدخلت قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل الكثير من الجرائم العادية في عداد الجرائم المخلة بالشرف من بينها الانتماء لحزب سياسي غير حزب البعث المنحل، والتخلف عن الخدمة العسكرية والتخلف عن جيش القدس وما يسمى بيوم النخوة وما إلى ذلك من الأفعال والمصطلحات التي استحدثها حزب البعث لاسيما وأن قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ مازالت أحكامه نافذة حتى اليوم.

خامسا - أن لا يكون المرشح مشمولاً باجتثاث البعث:- وهذا الشرط ورد النص عليه في المادة (١٣١/ثالثا) من الدستور، حيث حضر هذا النص على المشمول باجتثاث البعث الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية ورئاسة وعضوية مجلس الوزراء



ورئاسة وعضوية مجلس النواب ورئاسة وعضوية مجلس الاتحاد والمواقع المتناظرة في الأقاليم وأعضاء الهيئات القضائية.

وما يسجل على نص المادة (٦٥)، أنه لم يحدد المؤهل العلمي للمرشح، الأمر الذي يعني أن لكل من تو افرت فيه الشروط السابقة الترشيح لرئاسة الدولة ولو كان أمياً أو لا يحسن القراءة والكتابة وهو أمر نراه محل نظر، صحيح أن الدستور أخذ بالنظام البرلماني وركز غالبية الصلاحيات التنفيذية الهامة بيد مجلس الوزراء ورئيسه إلا أن ذلك لا يعني بحال من الأحوال عدم أهمية منصب رئيس الجمهورية. من هنا نرى ضرورة اشتراط المؤهل العلمي في المرشح لرئاسة الجمهورية لاسيما وأن الدستور اشترط فيمن يتولى رئاسة مجلس الوزراء أن يكون حاصلًا على مؤهل علمي جامعي على الأقل.^(٤)

وبالرغم من عدم اشتراط الدستور الانتماء الحزبي، إلا أننا نرى أن هذا الشرط لا غنى عنه للترشيح لرئاسة الدولة، بل لابد أن يكون المرشح رئيساً لقائمة انتخابية أو أحد أعضائها البارزين أو رئيساً لكتلة سياسية فائزة في الانتخابات. وهذا ما أقرته الانتخابات النيابية الأولى (٣٠ كانون الثاني ٢٠٠٥)، والانتخابات النيابية الثانية (١٥ كانون الأول ٢٠٠٥). حيث أوكل هذا المنصب لمرشح القائمة الانتخابية الثانية من حيث عدد المقاعد النيابية (التحالف الكردستاني) وربما يصبح هذا المنصب حكراً على هذه القائمة إذا ما قُدر لترتيب القوائم الانتخابية أن يستمر على هذا النحو في الانتخابات النيابية القادمة. لاسيما وأن رئاسة مجلس النواب قد أوكلت للقائمة السنوية في الانتخابات النيابية الأولى والثانية، بعد أن ترأس الحكومة مرشح قائمة الائتلاف العراقي الموحد بفعل حصول هذه القائمة على أعلى نسبة من المقاعد في مجلس النواب.

ووفقاً لدستور عام ٢٠٠٥، يجري انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه.^(٥) ونرى أن هذا النص قد يكون معطلاً من الناحية الفعلية للأسباب التي أشرنا إليها سلفاً. فمرشح إحدى القوائم الانتخابية الفائزة هو رئيس الدولة حكماً وما على المجلس إلا التصويت شكلياً على هذا المرشح. وربما يدخل هذا النص حيز النفاذ من الناحية الفعلية بعد فترة طويلة من نفاذ الدستور أو على



العدد: ٤
العدد: ٣
السنة: ٢٠٠٧ / هـ ١٤٢٨



المدى البعيد إذا ما قدر لموازن القوى أن تتغير في المستقبل بحيث لا تصبح رئاسة الدولة أو الحكومة أو مجلس النواب حكرا على تيار أو قوى سياسية معينة. وبموجب المادة (٦٧/٦٧) إذا لم يحصل أحد المرشحين على الأغلبية المطلوبة (ثلاثي أعضاء المجلس) يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، ويعلن رئيسا من يحصل على أكثر الأصوات في الاقتراع الثاني. و أفرد الدستور نصوص المواد (٦٤-٧٢) تحت عنوان "أولا- رئيس الجمهورية" لتنظيم كل ما يتعلق برئيس الجمهورية لكن اللافت للنظر أن بين هذه النصوص، نص واحد جاء في غير محله من الدستور (٦٦م/٦٦)، حيث أحال هذا النص كل ما يتعلق بمنصب نائب رئيس الجمهورية على قانون خاص يصدر لتنظيم هذا المنصب (أولا- تنظيم بقانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية - ثانيا - تنظيم بقانون أحكام اختيار نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية). وإذا كان لابد من إيراد هذه الإشارة، كان الأجدر تخصيص آخر نص لها بعد الانتهاء من معالجة كل ما يتعلق برئاسة الجمهورية. ولو أننا نرى أن تنظيم كل ما يتعلق بمنصب نائب رئيس الجمهورية في موضع خاص من الدستور وبصورة مفصلة أمر أكثر ملاءمة من هذه الإشارة ومن الإحالة على القانون. لأن تنظيم هذا المنصب على نحو ما ورد من الدستور من شأنه إثارة الخلاف في مجلس النواب بشأن بعض المسائل الهامة، كعدد النواب مثلا إذا ما علمنا أن العمل جرى منذ الانتخابات التشريعية الأولى على أن يكون لرئيس الجمهورية نائبين أحدهما من المذهب الشيعي والآخر من المذهب السني.

المبحث الثاني: مدة ولاية الرئيس

حدد الدستور، مدة ولاية الرئيس بأربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط^(٦٩). أي أن الحد الأقصى لولاية الرئيس في العراق ثمان سنوات. وحسنا فعل الدستور فيما ذهب إليه بتحديد مدة الولاية صراحة وإن أصبح ذلك مبدأ دستوري تقليدي في الدساتير الحديثة، لكنه مبدأ جديد في الدساتير العراقية منذ تأسيس الدولة العراقية حتى الآن، وفي غالبية الدساتير العربية، برئاسة الجمهورية في البلاد العربية من نوع خاص، ففي رئاسة المدى الحياة وإن لم يكن الرئيس قادر على أداء مهام عمله ليس هذا حسب، لكنها تورث لمن يوصي له الرئيس بعد وفاته، فحق عليها وصف الجمهوريات الملكية.

ومسايرة للاتجاه الدستوري الغالب، أجاز الدستور العراقي إعادة انتخاب الرئيس لولاية ثانية فقط، ومن المؤكد أن ذلك سيكون حافزا لبذل المزيد من الجهد من قبل الرئيس رغبة في الفوز بولاية ثانية، بل أن قصر الولاية على مدة واحدة قد يدفع إلى الإهمال كون الرئيس لا يخشى على منصبه الذي سيفقده حتما بعد انتهاء الولاية الأولى سواء أحسن أم أساء استخدام صلاحياته. ومن المؤكد أن تحديد الولاية بمدة واحدة غير قابلة للتجديد قد يحرم الدولة من خبرة سياسية اكتسبها الرئيس في ولايته الأولى، كما أن تغيير الرئيس بشكل مستمر قد ينتهي إلى التغيير المستمر في أسلوب العمل الإداري فمن الطبيعي أن يكون لكل رئيس أسلوبه الخاص في تصريف شؤون الدولة.

والملاحظ أن المادة (٦٩) لم تحسم مسألة غاية في الأهمية، هي إكمال الرئيس ولاية سلفه الذي حل محله لأي سبب من الأسباب، فهل تعد هذه ولاية مستقلة، ويكون للرئيس ولاية أخرى فقط؟ أم لا تعد كذلك ويبقى للرئيس الحق في الترشيح لولايتين مستقلتين؟ وماذا بالنسبة لولاية الرئيس خلال المرحلة الانتقالية (أقل من سنة) هل تعد ولاية كاملة لا يحق للرئيس بعدها الترشيح إلا لولاية ثانية؟ أم يبقى الرئيس محتفظا بحقه بولايتين باعتبار أن الدستور أشار إلى أن مدة ولاية الرئيس أربع سنوات، في الوقت الذي كانت فيه ولاية الرئيس خلال المرحلة الانتقالية أقل من سنة؟ هذه المسألة البالغة الأهمية كان الأولى بالدستور حسمها ولو في الفصل الخاص بالأحكام الانتقالية.

وبانتهاء الأربع سنوات تنتهي ولاية الرئيس من الناحية الرسمية، لكنه يستمر بممارسة مهام عمله لحين انتخاب مجلس نواب جديد وانعقاده وانتخابه رئيسا جديدا خلال ثلاثين يوما من تاريخ الانعقاد الأول.^(٧) وتنتهي ولاية الرئيس بعدة حالات، أشار الدستور لبعض منها دون البعض الآخر، وعلى النحو التالي:-

١- انتهاء مدة ولاية مجلس النواب.^(٨)

٢- الاستقالة، على أن تقدم تحريريا إلى رئيس مجلس النواب، وتعد الاستقالة نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب.^(٩) الأمر الذي يعني أن ليس للمجلس أو لرئيسه رفض الاستقالة في كل الأحوال متى أصّر رئيس الجمهورية على قراره. والملاحظ أن هناك تناقض في نص المادة (٧٢/أولا)، حيث أوجب هذا النص في مقدمته تقديم الاستقالة لرئيس المجلس، في الوقت الذي يشير النص في نهايته إلى أن الاستقالة تعد نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ تقديمها للمجلس وليس للرئيس. وكان الأولى بالنص أما أن يخول صلاحية قبول الاستقالة لرئيس المجلس ويعتبرها نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ تقديمها له. أو يمنحها للمجلس بأغلبية ثلثي أعضائه مثلا ويعتبرها نافذة بمضي سبعة أيام من تاريخ تقديمها له فتكون في الحالتين مقدمة النص منسجمة ونهايته. أما النص بوضعه القائم فيه تناقض من المؤكد أنه غير مقصود.

٣- الإقالة بقرار صادر بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب بعد إدانته (الرئيس) من قبل المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية:-

- أ- الحنث باليمين.
- ب- انتهاك الدستور.
- ت- الخيانة العظمى.

والملاحظ أن الحالات التي يدان بسببها رئيس الجمهورية، حالات وردت على سبيل الحصر في المادة (٥٨/سادسا/ب). وبالتالي لا يدان الرئيس ولا يُقال عن أي فعل أو جرم آخر. وهو أمر نراه محل نظر وكان الأولى بالمشروع الدستوري إيراد الجرائم أعلاه على سبيل المثال كي يفسح المجال أمام المحكمة الاتحادية العليا لإدانة الرئيس



عن أي جرم سياسي أو جنائي أخري يمكن أن يهدد أمن الدولة وسيادتها أو يمس الشرف المهني.

وما يسجل على المشرع الدستوري في هذا الجانب أنه أخذ نص المادة (٥٨) /سادسا / ب) حرفيا عن الدستور الأمريكي ومن المؤكد أن الاقتباس ليس بحد ذاته مأخذا يسجل على الدستور، لكن المأخذ ألا يطوع النص ويكيف بما ينسجم وواقع المجتمع وحاجاته. كما كان على المشرع الدستوري استخدام تعابير متداولة في العراق، كالقسم كذبا بدلا من الحنث باليمين، والجرائم الماسة بأمن الدولة وسيادتها بدلا من الخيانة العظمى.

٤- خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب^(١٠) وهذا التعبير العام الذي أوردها الدستور يستوعب كل الحالات التي يمكن أن تنتهي بها ولاية الرئيس كالوفاة والعجز مثلا، وكان على المشرع الدستوري أن يكون أكثر تفصيلا في بيان بعض هذه الحالات، كالعجز الدائم عن ممارسة مهام الرئاسة، ومن المؤكد أن مثل هذه الحالة كثيرا ما أثارت وتثير الأزمات الدستورية بشأن من يدعي العجز ومن يقرره، إذ قد يهّم الرئيس بالعجز عن ممارسة مهامه الدستورية، ويتمسك هو بقدرته على الاستمرار بعمله. من هنا كان لابد من تحديد جهة معينة تفصل في ذلك. ومثل هذا الاحتمال أمر متوقع لاسيما في بلدان العالم الثالث، والعالم العربي تحديدا، ومن بين تلك الأزمات وليس آخرها. الأزمة التي أثرت في الكويت في أعقاب وفاة الأمير جابر الأحمد الصباح، حيث تقدم أمير الكويت الحالي صباح الأحمد الجابر ومجلس الوزراء إلى مجلس الأمة بطلب تنحية الشيخ سعد العبد الله السالم بعد أن آل إليه العرش بوفاة الأمير جابر الأحمد، بحجة مرضه المزمن وعدم قدرته على ممارسة مهامه الدستورية، وبعد مد وجزر، قرر مجلس الأمة بالإجماع تنحية الشيخ سعد العبد الله وتسمية الأمير صباح الأحمد أميرا للبلاد. ولولا النص الدستوري الصريح بشأن تنظيم حالة عجز الأمير لانتهى الأمر إلى أزمة سياسية من العسير التنبأ بآثارها. من هنا نرى ضرورة تضمين الدستور العراقي النافذ نصا صريحا يحدد الجهة التي لها الطعن بعجز الرئيس والجهة التي لها الفصل بذلك.

وإذا ما انتهت ولاية لرئيس لأي سبب طارئ، يحل نائب الرئيس محل الرئيس، لحين انتخاب رئيس جديد للجمهورية من قبل مجلس النواب.^(١١) والملاحظ أن



العدد: ٤
السنة: ٣
٢٠٠٧ / هـ ١٤٢٨



الدستور لم يحدد أي من نواب الرئيس يتولى هذا المنصب مؤقتا، هل النائب الأول أم الثاني؟ وربما رأى المشرع الدستوري عدم الحاجة لمثل هذه الإشارة على اعتبار أن النائب الأول يحل محل الرئيس تلقائيا، أو أنه لم يحسم مسألة عدد النواب فأقر ضمنا أن ليس للرئيس سوى نائب واحد، ويبقى الأمر محض احتمال ومحل تساؤل، حيث أحال الدستور كل ما يتعلق بنائب الرئيس على قانون خاص يصدر لاحقا، وهذا ما يوحي بثانوية الدور الدستوري لنائب الرئيس وإلما معنى هذا الاقتضاب والإحالة على القانون.

وما زاد في هذا الغموض والتساؤل أن الدستور في المادة (٧٢/ رابعا) يذهب إلى حلول رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية في حالة خلو منصب الأخير وعدم وجود نائب له، وعبارة (عدم وجود نائب له) تثير هي الأخرى التساؤل، هل تعني هذه العبارة عدم تعيين نائب أصلا؟ أو خلو المنصب لسبب طارئ؟ من هنا كان الأولى بالمشرع الدستوري أن يكون أكثر وضوحا وإسهابا في معالجة وتنظيم منصب نائب الرئيس ولو من خلال إيراد المبادئ الرئيسية فقط وترك التفاصيل لقانون يصدر لاحقا. أما الاقتضاب على هذا النحو فهو مأخذ يسجل على الدستور وفي رأينا أن مثل هذا النقص قد يثير أزمة دستورية لاسيما وأن الحلول في هذا المنصب أصبح جزءا من التجاذبات والمساومات والموازات السياسية بين الكتل الرئيسية.

المبحث الثالث: صلاحيات رئيس الجمهورية

أنقسم رأي الفقه بشأن تحديد دور رئيس الدولة في النظام البرلماني إلى اتجاهين، وكان لكل اتجاه مبرراته وحججه التي يستند إليها في تأييد ما يذهب إليه. فقد ذهب الاتجاه الأول إلى أن طبيعة النظام البرلماني تستلزم دورا شكليا سلبيا لرئيس الدولة، واختصاصات اسمية يمارسها بواسطة وزراءه^(١٢) بل أن بعض الفقه يذهب إلى أن الرئيس في النظام البرلماني ليس له إلا توجيه النصح والإرشاد لهيئات الدولة الأخرى دون أن يكون له دور مباشر في شؤون الحكم^(١٣).

أما الاتجاه الثاني، فيرى أن النظام البرلماني لا يتقاطع ومنح رئيس الدولة صلاحيات فعلية، فالسلطة التنفيذية في هذا النظام لم تمنح للوزارة وحدها بل يشترك معها رئيس الدولة، فكما أن البرلمان يمكن أن يتألف من مجلسين، فإن



السلطة التنفيذية يمكن أن تكون مزدوجة وهذا ما ينتهي إلى وضع حد لإساءة استعمال السلطة والاستبداد بها كما يؤدي إلى زيادة الروية والتفكير في تصريف الأمور. (١٤)

وفي رأينا أن مسألة منح أو حجب الصلاحيات عن رئيس الدولة في النظام البرلماني، مسألة نسبية تختلف من دستور لآخر، فمن الدساتير من لا تعطي للرئيس إلاما شكليا محددًا كما في بريطانيا وألمانيا في ظل دستور عام ١٩٤٩، ومنها من تودعه صلاحيات حقيقية مؤثرة، كما في الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ والدستور الهندي لعام ١٩٤٩، الأمر الذي دعا بعض الفقه إلى القول "أن للرئيس الهندي سلطات واسعة جدا أكثر من تلك التي لملك بريطانيا والرئيس الأمريكي". (١٥)

كما لا بد من الإشارة إلى أن الصفات الشخصية للرئيس وشعبيته وطبيعة علاقته برئيس الوزراء والسلطة التشريعية والثقل السياسي للكتلة التي ينتهي إليها، كلها عوامل تلعب دورا مؤثرا في تحديد دور الرئيس في السلطة التنفيذية. من ذلك الدور المحوري الذي لعبه الرئيس العراقي جلال الطالباني وكتلته النيابية في تحديد ملامح الدولة الجديدة ورسم سياسة العراق، فقد مارس الرئيس الطالباني دورا سياسيا أكبر بكثير من ذلك المرسوم للرئيس في ظل دستور عام ٢٠٠٥ الأمر الذي دعاه وكتلته النيابية إلى المطالبة بتعديل الدستور وبما يمنح الرئيس المزيد من الصلاحيات وإلا فإنه لن يرشح لولاية رئاسية ثانية.

ولبيان طبيعة الدور الذي رسمه الدستور النافذ لرئيس لجمهورية، سوف نبحث في صلاحيات الرئيس تباعا:-

أولا- إصدار العفو الخاص (١٦): وينصرف معنى العفو الخاص إلى العفو عن شخص أو مجموعة أشخاص محددين بذواتهم. والملاحظ أن صلاحية الرئيس في هذا الاختصاص شكلية أكثر منها فعلية، حيث قيد الدستور اختصاصه هذا بتوصية صادرة عن رئيس مجلس الوزراء، من هنا فإن صاحب الاختصاص الفعلي في الواقع هو رئيس مجلس الوزراء وليس رئيس الجمهورية، حيث يقتصر دور الأخير على إصدار ما أوصى به رئيس مجلس الوزراء، ناهيك عن أن هذا الاختصاص الشكلي مقيد بعدم المساس بالحقوق الخاصة كما لا يمتد للمحكومين عن الجرائم الدولية أو جرائم الإرهاب أو الفساد المالي والإداري.



العدد: ٤
السنة: ٣
٢٠٠٧ / هـ ١٤٢٨



ثانيا - المصادقة على أحكام الإعدام^(١٧): وهذا الاختصاص إجرائي تنص عليه عادة القوانين الجنائية. وبالرغم من شكلية هذا الاختصاص إلا أن الدستور العراقي جاء مقتضبا في تنظيمه، حيث لم يبين الدستور من يحل محل الرئيس في ممارسة هذا الاختصاص إذا ما غاب الرئيس لأي سبب من الأسباب أو إذا ما امتنع عن ممارسة اختصاصه هذا. وسبق للرئيس العراقي جلال الطالباني أن أعلن عدم توقيعه على حكم الإعدام إذا ما صدر بحق صدام حسين من قبل المحكمة الجنائية المركزية. ليس طعنا بحيادية ونزاهة المحكمة. ولكن يبدو لعدم الرغبة في التوقيع على أي حكم إعدام. من هنا كان الأجدربالدستور النص على من ينوب عن الرئيس في ممارسة هذا الاختصاص.

ثالثا- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية:- وما يسجل على الدستور العراقي النافذ في تنظيمه لهذا الاختصاص أنه وقع في تناقض، فمن ناحية خول هذا الاختصاص في المادة (٧٠/ ثانيا) لرئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس النواب (المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب، وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها). وفي موضع آخر من الدستور (٥٨/ ثالثا) منح هذا الاختصاص لمجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه (تنظم بقانون عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب). ومن استقراء نص الفقرتين أعلاه يبدو لنا في الواقع أن إرادة المشرع الدستوري كانت قد انصرفت إلى منح هذا الاختصاص لمجلس النواب، بدليل أن الدستور حدد الأغلبية التي تجري فيها المصادقة من قبل مجلس النواب، في حين اعتبر مصادقة رئيس الجمهورية حاصلة حكما إذا مضت مدة خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها دون أن يبدي رأيه فيها سلبا أو إيجابا.

رابعا- اقتراح القوانين والمصادقة عليها وإصدارها:- تباين موقف الدساتير البرلمانية من صلاحيات الرئيس التشريعية، فمنها من توسع في ذلك فمنحه حق الاقتراح والاعتراض الاسقاطي والتصديق، ومنها من ضيق من اختصاصه هذا فخوله حق التصديق فقط كالدستور المغربي لعام ١٩٦٢^(١٨) وثالثة اختطت طريقا وسط فمنحته حق الاقتراح والاعتراض التوقيفي والتصديق كالدستور المغربي لعام ١٩٥٦^(١٩).



والملاحظ أن الدستور العراقي كان قد تبني طريقا وسط بين هذه الاتجاهات الدستورية، فحول الرئيس حق اقتراح القوانين.^(٢٠) والمصادقة عليها وإصدارها.^(٢١) ويبدو لنا أن صلاحية الرئيس في المصادقة على القوانين شكلية أكثر منها فعلية، حيث يعد التشريع مصادقا عليه حكما بمضي خمسة عشر يوما من تاريخ إحالته على الرئيس إذا لم يصادق عليه فعليا. الأمر الذي يعني أن ليس للرئيس الاعتراض على التشريع المحال عليه توقيفا أو إسقاطا، هذا إضافة إلى أن عرفا نشأ في العراق بعد سقوط نظام حكم صدام حسين، منح نائب الرئيس صلاحية المصادقة على القوانين إذا امتنع الرئيس عن المصادقة أو كان غائبا لأي سبب من الأسباب، ومن بين التشريعات التي صادق عليها نائب الرئيس، قانون المحكمة الجنائية المركزية.

خامسا - دعوة مجلس النواب للانعقاد:- وللرئيس ممارسة هذا الاختصاص في حالته، الأولى في أعقاب إجراء الانتخابات العامة، والملاحظ أن الدستور كان قد نص على هذا الاختصاص في أكثر من موضع (م ٥٢ - م ٧٠ / رابعا) وكان الأولى بوضعي الدستور النص على هذا الاختصاص في موضع واحد تحاشيا للتكرار والإطالة والإسهاب لاسيما وان الدساتير عادة ما تتحاشى التكرار والخوض في التفاصيل.

أما الحالة الثانية، هي دعوة مجلس النواب للانعقاد بجلسة استثنائية.^(٢٢) ومثل هذه الجلسة عادة ما يُدعى إليها بين ادوار الانعقاد وخلال العطلة التشريعية إذا ما استجدت مسائل هامة تستلزم استطلاع رأي المجلس فيها أو اتخاذ القرار بشأنها كونها داخلية ضمن اختصاصه ولا يمكن تأجيلها لحين انعقاده بجلسة اعتيادية.

والملاحظ في هذا الاختصاص أن الدستور كان قد خوله لأكثر من جهة، فإلى جانب رئيس الجمهورية، لرئيس مجلس الوزراء ولرئيس مجلس النواب ولخمس من أعضاء المجلس دعوة المجلس للانعقاد بجلسة استثنائية، وحسنا فعل الدستور فيما ذهب إليه، فقد تراخى إحدى هذه الجهات في ممارسة اختصاصها هذا أو ترى إمكانية تأجيل النظر في مسألة معينة في حين أن الحاجة تدعو لانعقاد المجلس على وجه العجالة، ويتعدد الجهات التي لها ممارسة هذا الاختصاص يكون الدستور قد عالج الاحتمال سالف الذكر.

سادسا - طلب سحب الثقة من رئيس الوزراء:- والملاحظ أن هذا الاختصاص لا يخول لرئيس الجمهورية في الدساتير البرلمانية عادة، وبهذا الاختصاص يكون



الدستور العراقي قد خرج عن المبدأ العام لدور الرئيس في الأنظمة البرلمانية، ففي ظل هذا النظام يمثل رئيس الدولة عادة نقطة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ووسيط تقريب وجهات النظر بينهما إذا ما احتدم الخلاف وتفاقم شدته وهددت السلطة التشريعية بإقالة الحكومة أو لocht الحكومة بحل البرلمان. أما أن يمنح رئيس الجمهورية منفردا حق طلب إقالة رئيس الوزراء، فهو اختصاص مستحدث للرئيس في الأنظمة البرلمانية، بل خروج على المبادئ الرئيسية التي تحكم هذا النظام. صحيح أن الرئيس لا يقبل رئيس مجلس الوزراء مباشرة ولكن يتقدم بهذا الطلب لمجلس النواب، مع ذلك نرى أن هذا الاختصاص مستحدث في النظام البرلماني لاسيما وأن رئيس الجمهورية (جلال الطالباني) سبق وأن هدد باستخدام هذا الاختصاص قبل نفاذ الدستور حينما احتدم الخلاف بين التحالف الكردستاني ورئيس الوزراء (الجعفري) بشأن تقرير مصير محافظة كركوك وضمها لإقليم كردستان. من هنا كان على واضعي الدستور توخي الدقة في تحديد الجهة التي لها ممارسة هذا الاختصاص بغض النظر عن شخص الرئيس، فالدستور لا يوضع لشخص ولكن لدولة، مراعاة للمبادئ الأساسية التي تحكم النظام البرلماني لاسيما وأن الدستور نص صراحة على أن نظام الحكم في العراق برلماني (جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي " برلماني" ديمقراطي اتحادي).^(٢٣)

سابعاً- الموافقة على حل مجلس النواب:^(٢٤) ودور الرئيس في هذا الاختصاص شكلي من ناحية وفعلي من ناحية أخرى. فهو شكلي كون الرئيس ليس له ممارسة هذا الاختصاص إلا بناء على طلب رئيس الوزراء. وفعلي باعتبار أن القول الفصل في حل مجلس النواب للرئيس. إذا أيد الطلب حل المجلس وإذا رفضه استمر المجلس في ممارسة مهام عمله، هذا من الناحية الدستورية. ولكن من استقراء الوضع السياسي في العراق في ظل الحكومة الانتقالية والحكومة الدائمة الأولى والمهام التي اضطلع بها الرئيس، يبدو لنا أن الدور الفعلي للرئيس في ممارسة هذا الاختصاص يغلب على الدور الشكلي، إذا أن الثقل السياسي للرئيس وكتلته النيابية دعمت دوره الدستوري في مواجهة السلطتين التنفيذية والتشريعية وأصبح بإمكانه الضغط على رئيس الوزراء للتقدم بطلب الحل و اتخاذ القرار الفعلي بحل المجلس النيابي.



ثامنا- الدعوة لانتخابات عامة^(٢٥)- ومثل هذه الدعوة يتقدم بها الرئيس إذا ما حل المجلس بقرار رئاسي بناء على طلب ثلث أعضاء المجلس (النواب)، أو بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء.

وألزم الدستور الرئيس، بممارسة اختصاصه هذا خلال مدة أقصاها ستون يوما من تاريخ الحل. وهي مدة نراها طويلة لاسيما وأن مجلس الوزراء يعد هو الآخر مستقبلا حكما بحل المجلس، الأمر الذي قد ينتهي إلى فراغ حكومي وتشريعي. من هنا نرى ضرورة تعديل هذا النص وبما يضمن الدعوة لانتخابات عامة خلال مدة خمسة عشر يوما أو ثلاثون يوما في أبعد أجل من تاريخ حل المجلس.

تاسعا - تكليف رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة^(٢٦)- ومثل هذا الاختصاص في الدساتير البرلمانية اختصاص شكلي محض يقتصر على تكليف مرشح الكتلة النيابية الحائزة على أعلى نسبة من الأصوات بتشكيل الحكومة، لكن هذا الاختصاص في ظل الدستور العراقي النافذ أثبت خطورته وأهميته في أعقاب إعلان رئيس الجمهورية (جلال الطالباني) وكتلته النيابية، رفض المرشح الذي تقدمت به لائحة الائتلاف العراقي الموحد لمنصب رئيس مجلس الوزراء على أثر قيام هذا المرشح بزيارة تركيا، الأمر الذي أدخل البلد بأزمة سياسية وأخر تشكيل الحكومة واختيار رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب.

وعلى المرشح لمنصب رئاسة الحكومة، تقديم تشكيل حكومته خلال ثلاثون يوما من تاريخ التكليف^(٢٧) وإذا ما أخفق بتشكيل الحكومة خلال المدة المذكورة، يُكلف رئيس الجمهورية مرشح آخر^(٢٨) والملاحظ أن الدستور لم يعالج مسألة إخفاق المرشح الجديد بتشكيل الحكومة، أو المدة التي يتقدم خلالها بتشكيله هذا، وهي مسألة نراها غاية في الأهمية، لكنه أشار إلى أن رئيس الجمهورية يكلف مرشح آخر لتشكيل الحكومة خلال مدة خمسة عشر يوما إذا لم تحصل الوزارة على ثقة البرلمان^(٢٩)

عاشرا- ممارسة مهام رئيس الوزراء^(٣٠)- وبموجب هذا الاختصاص يحل رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء إذا ما خلا منصب الأخير لأي سبب من الأسباب. وفي رأينا أن الدستور لم يكن موفقا بمنح هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية، وكان الأولى به تركه لنائب رئيس الوزراء أو النائب الأول في حالة تعداد النواب، إذ يعد



النائب في رأينا أقدر على القيام بمهام رئيس مجلس الوزراء بحكم قربه من الوزارة وإطلاعه على عملها اليومي.

وربما وجد واضعوا الدستور أن تخويل هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية سوف لن يخل بعمل الوزارة كونها حكومة تسيير أعمال، إذ يكون الرئيس ملزماً بتكليف مرشح جديد لتشكيل الحكومة خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ خلو منصب رئيس مجلس الوزراء. ونرى أن هذا المبرر لو كان هو الدافع لمنح رئيس الجمهورية هذه الصلاحية، يبقى غير كاف، باعتبار أن ليس لرئيس الجمهورية ذات المعرفة التي لنائب رئيس مجلس الوزراء فيما يتعلق بعمل الحكومة المنحلة، هذا إضافة إلى أن تشكيل الحكومة الجديدة قد يطول بفعل فشل المرشح الجديد بتشكيلها أو عدم نيلها ثقة مجلس النواب، من هنا نرى أن الأولى بالدستور منح هذه الصلاحية لنائب رئيس الوزراء.

حادي عشر – اقتراح تعديل الدستور:- وهذا الاختصاص يشترك فيه رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعاً وخمس أعضاء مجلس النواب.⁽³¹⁾ ونرى أن منح هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية منفرداً دون ضابط أو محدد، أمر محل نظر، فالدستور لم يمنحه لرئيس مجلس الوزراء منفرداً ولكن للمجلس مجتمعاً ولم يمنحه إلا لخمس مجلس النواب، أي لما يقارب من الخمسة وخمسون عضواً في الأقل لخطورة وأهمية هذا الاختصاص، هذا إضافة إلى أن هذا القيد يضيف على الدستور نوعاً من القدسية والجمود والأعلوية على التشريعات العادية. وأمام ذلك نرى أن الأجدر بالدستور أما حجب هذا الاختصاص عن رئيس الجمهورية أو تقييد حقه هذا بضابط يضمن حرمة وأعلوية الدستور، صحيح أن اقتراح الرئيس هذا مقيد بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب في استفتاء عام، لكن هذه القيود نراها غير مجدية في حماية قدسية الدستور في ظل انتماء الرئيس لكتلة رئيسية في مجلس النواب وربما تأييد بعض الكتل السياسية الأخرى رغبة في الحصول على تأييد كتلة الرئيس في مناسبات أخرى. ناهيك عن أن رأي الشعب أو بعض فئاته مرتبط برأي الكتلة النيابية التي تمثله أو التي صوت لها في ظل التجاذبات المذهبية والقومية التي هيمنت على الشارع العراقي في أعقاب سقوط نظام حكم صدام حسين.



ثاني عشر – قبول السفراء^(٣٢): ويثير اختصاص الرئيس هذا التساؤل، هل أن إرادة واضعوا الدستور انصرفت إلى تخويل الرئيس صلاحية قبول السفراء أم استقبالهم؟ ومن المؤكد أن هناك فارق واضح وأساسي بين الاختصاصين. ومثل هذا التساؤل يثار لدينا كون الدساتير البرلمانية تمنح الرئيس عادة صلاحية استقبال السفراء الأجانب. أما صلاحية قبولهم فهي مناصرة أما برئيس مجلس الوزراء أو بالمجلس مجتمعاً، هذا إضافة إلى أن الدستور العراقي النافذ حول صلاحية تعيين السفراء العراقيين في الخارج لمجلس النواب بناء على اقتراح مجلس الوزراء.^(٣٣) من هنا كان الأولى بالدستور العراقي مسaire الدساتير البرلمانية في تنظيمه لهذا الاختصاص أو استكمال اختصاص مجلس النواب ومجلس الوزراء من خلال منحه صلاحية قبول السفراء الأجانب المعتمدين في العراق.

ثالث عشر – منح الأوسمة والنياشين:- وهذا الاختصاص شرطي يُمنح لرئيس الدولة في مختلف الأنظمة الدستورية، لكن اللافت للنظر أن الدستور العراقي قيد صلاحية الرئيس هذه بتوصية رئيس مجلس الوزراء.^(٣٤) وهو قيد نرى أن لا محل لإيراده على اختصاص الرئيس هذا، بوصفه الرئيس الأعلى والشرطي للدولة في ظل النظام البرلماني.

رابع عشر – القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية^(٣٥):- وبمنح هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية يكون الدستور قد فصل بين الاختصاص الفعلي للقيادة العليا للقوات المسلحة حيث خوله لرئيس مجلس الوزراء.^(٣٦) وبين الاختصاص التشريعي لهذه القيادة والذي خوله لرئيس الجمهورية، ولا نرى معنى لهذا الفصل من الناحية الشكلية، هذا إضافة إلى أن ذلك قد ينتهي إلى تعارض الاختصاص سلباً أو إيجاباً وهو ما قد يثير الخلاف بين الرئيسين.

خامس عشر – إصدار المراسيم الجمهورية.

سادس عشر – أي صلاحية رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور. وبهذا النص ختم الدستور صلاحيات واختصاصات رئيس الجمهورية، وحسنا فعل واضعوا الدستور بإيرادهم هذا النص، حيث وردت صلاحيات الرئيس متناثرة بين نصوص الدستور وغير محددة بتلك الواردة في المادة (٧٠).



العدد: ٤
السنة: ٣
٢٠٠٧ / هـ ١٤٢٨



الخاتمة

منذ سقوط النظام الملكي في العراق عام ١٩٥٨، والدساتير المؤقتة تتوالى، وتتوالى معها مؤسسات دستورية مؤقتة، يقف على رأسها شخص أوحد يجمع بين يديه كافة الصلاحيات الهامة التنفيذية منها والتشريعية وأحيانا القضائية. وفي أعقاب سقوط نظام حكم صدام حسين وإقرار دستور عام ٢٠٠٥ بالاستفتاء العام، عاد هذا الدستور ليتبنى النظام البرلماني أسلوبا دستوريا للحكم بعد أن نجح هذا النظام نجاحا منقطع النظير في ظل القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملكي. وفي ظل هذا النظام التقليدي، يعد الرئيس رمز لوحدة الدولة وعنصر توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. من هنا دأبت الدساتير البرلمانية في غالبيتها على عدم منحه سوى دور شرقي بروتوكولي ثانوي، مع تمتعه في بعض منها بدور فعلي هام كما في الدستور الهندي لعام ١٩٤٩.

من هنا أثرنا البحث في نصوص دستور عام ٢٠٠٥، المتعلقة برئيس الدولة بدراسة تحليلية نقدية، لنقف على حقيقة دور الرئيس في ظل هذا الدستور. وتوصلنا خلال بحثنا إلى النتائج التالية:-

١- أشرت الدستور في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية، أن يكون عراقيا بالولادة من أبوين عراقيين. وكان الأولى بوضعي الدستور الاكتفاء بشرط الجنسية العراقية دون اشتراط اكتسابها بالولادة لأن هذا الشرط سيحرم المتجنس من حق الترشيح. هذا إضافة إلى أنه يخالف نص المادة (١٨/أولا) التي تذهب إلى أن العراقي، كل من ولد لأب عراقي أو أم عراقية.

٢- أن المادة (٦٥) من الدستور لم تحدد المؤهل العلمي للمرشح لرئاسة الجمهورية، في الوقت الذي اشترطت المادة (٧٤) في المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء أن يكون حاصلًا على شهادة جامعية. من هنا كان على المشرع الدستوري اشتراط مثل هذا المؤهل فيمن يرشح لرئاسة الجمهورية وإلا فإن النص بوضعه الحالي يجيز حتى لمن لا يجيد القراءة والكتابة الترشيح متى توافرت فيه الشروط الأخرى.

٣- لم يشترط الدستور في المرشح شرط الانتماء الحزبي، لكن هذا الشرط لاغني عنه لأي منصب سياسي قيادي (رئاسة الجمهورية - رئاسة مجلس الوزراء - الوزارة



– رئاسة مجلس النواب). ليس هذا حسب ولكن الانتماء لإحدى الكتل البرلمانية الكبيرة.

٤- عدد الدستور بعض حالات انتهاء ولاية الرئيس دون البعض الآخر، وكان عليه تنظيم مسألة عجز الرئيس عن ممارسة مهام عمله والجهة التي لها الطعن بالعجز، والجهة التي لها القول الفصل حسمًا لأي خلاف يمكن أن يثار بشأنها.

٥- قد تنتهي ولاية الرئيس قبل انتهاء أجلها، ويكمل رئيس آخر هذه الولاية، فهل تعد هذه الولاية ولاية كاملة لا تبيح للرئيس إلا الترشيح لولاية أخرى؟ أم لا تعد كذلك وهي مسألة بالغة الأهمية كان على واضعي الدستور تنظيمها.

٦- أن الدستور العراقي النافذ كان قد أخط لنفسه طريقًا وسط في تحديده لصلاحيات رئيس الجمهورية، فجمع بين الاتجاه الذي لا يجعل للرئيس سوى دور شكلي بروتوكولي، وبين الاتجاه الذي يخوله صلاحيات تفوق تلك الممنوحة له في النظام الرئاسي.

٧- للرئيس بموجب الدستور، صلاحيات بروتوكولية شرفية كأصدار العفو الخاص بناء على توصية رئيس مجلس الوزراء، والمصادقة على أحكام الإعدام ومنح الأوسمة والنياشين وإصدار المراسيم الجمهورية والقيادة العليا للقوات المسلحة لأغراض تشريفية واحتفالية.

٨- إلى جانب الاختصاصات البروتوكولية، تمتع الرئيس في ظل الدستور النافذ بصلاحيات غاية في الأهمية، كاقترح القوانين والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات. وفي هذا الاختصاص وقع الدستور في تناقض، فبموجب المادة (٥٨/ ثالثًا) لمجلس النواب المصادقة على المعاهدات بأغلبية ثلثي أعضائه، وفي المادة (٧٠/ ثالثًا) خول الدستور ذات الاختصاص لرئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس النواب.

٩- خول الدستور للرئيس اختصاص سياسي بالغ الخطورة تمثل في طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ومثل هذا الاختصاص لا يخول لرئيس الدولة عادة في الأنظمة البرلمانية كونه يجعل من رئيس الوزراء خاضعًا في تسيير شؤون وزارته لرئيس الجمهورية وهو ما يخالف المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام البرلماني.

حيث لا يعد الرئيس في هذا النظام سوى رمز لوحدة الدولة في الوقت الذي تتركز فيه غالبية الصلاحيات التنفيذية بيد رئيس الوزراء ومجلسه.

١٠- للرئيس بموجب المادة (٦١/ أولا) الموافقة على حل مجلس النواب، وقد

يبدو هذا الاختصاص من الناحية الظاهرية اختصاص شكلي باعتبار أن ليس للرئيس ممارسة هذا الاختصاص إلا بناء طلب رئيس مجلس الوزراء. ولكن نرى أن هذا الاختصاص غاية في الأهمية والخطورة حيث يبقى مصير مجلس النواب موقوف على قرار رئيس الجمهورية. ومن المؤكد أن قرار الرئيس هذا سوف يكون محكوم بطبيعة علاقته برئيس مجلس الوزراء والأغلبية التي تتمتع بها كتلته النيابية، فإذا كانت كتلته ذات أغلبية مريحة لا يميل الرئيس لحل المجلس، أما إذا كانت أغلبية بسيطة فقد يميل إلى الحل رغبة في زيادة ثقل كتلته النيابية في الانتخابات الجديدة.

١١- تكليف رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة، ومن المفترض أن يكون هذا الاختصاص شكلي يقتصر على تكليف مرشح الكتلة النيابية الحائزة على أعلى نسبة من المقاعد في المجلس النيابي، لكن التجربة في العراق أثبتت أن الرئيس وكتلته البرلمانية يمكن أن يلعب دور محوري في اختيار المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء.

١٢- يحل الرئيس محل رئيس مجلس الوزراء في حالة خلو هذا المنصب لأي سبب من الأسباب، ويثير هذا الاختصاص عندنا التساؤل ألم يكن الأولى بالدستور منح هذا الاختصاص لنائب رئيس الوزراء باعتباره الأقدر على ممارسة هذا الاختصاص بحكم الاتصال المباشر واليومي بالمجلس، في الوقت الذي لا يكون فيه الرئيس على اتصال مباشر بمجلس الوزراء أو قد لا يحاط علما سوى بالمسائل الهامة أو عمومياتها.

١٣- اقتراح تعديل الدستور، ويمارس الرئيس هذا الاختصاص إلى جانب مجلس الوزراء مجتمعاً وخمس مجلس النواب. وفي رأينا أن هذا الاختصاص غاية في الخطورة حيث ينفرد الرئيس بممارسته، في الوقت الذي اشترط الدستور تقديم هذا الاقتراح من قبل مجلس الوزراء مجتمعاً، وتقديمه من قبل خمس مجلس النواب ضماناً لجديته وحفاظاً على أعلىوية الدستور وقديسته.

وأخيراً نرى أن الرئيس في ظل الدستور النافذ، تمتع بصلاحيات غاية في الأهمية فاقت أحياناً تلك الممنوحة للرئيس في ظل النظام الرئاسي والمختلط.

الهوامش

1- Par Pierre & Ander Bois - les institutions Allemandes- press universitaires de Frans – 1979 –p.45.

2- Mackinley - The American presidency – New York university press – 1950-p.42.

٣- د. محمد فتح الله الخطيب- دراسات في الحكومات المقارنة – دار النهضة العربية – بيروت- ١٩٦٦- ص ١٠٦.

٤- انظر م (٧٤/أولا) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥.

٥- م (٦٧/أولا) من الدستور.

٦- م (٦٩/أولا) من الدستور.

٧- م (٦٩/ثانيا / ب) من الدستور.

٨- م (٦٩/أولا / أ) من الدستور.

٩- م (٧٢/أولا) من الدستور.

١٠- م (٦٩/ثانيا / ج) من الدستور.

١١- م (٧٢/ثالثا) من الدستور.

١٢- انظر د. إبراهيم عبد العزيز شيحا- مبادئ الأنظمة السياسية – ١٩٨٢ –

ص ١٥٠ وما بعدها، كذلك د. محمد عبد العال السناري - الأنظمة السياسية المقارنة – الحكومات وأنواعها – المكتبة القانونية – القاهرة – دون سنة طبع – ص ٩٦.

١٣- د. محسن خليل – النظم السياسية والدستور اللبناني – دار النهضة العربية – بيروت – ١٩٧٩ – ص ٢٨٣.

١٤- د. حسين عثمان محمد عثمان – النظم السياسية والقانون الدستوري – الدار الجامعية الإسكندرية – ١٩٨٩ – ص ٢٤٥-٢٤٦.

15- Udaya Narayan Shukla – Federal executive with special reference to India – Luckow university – 1965- p. 296.

١٦- م (٧٠/أولا) من الدستور.

١٧- م (٧٠/ثامنا) من الدستور.



العدد: ٤
السنة: ٣
٢٠٠٧ / هـ ١٤٢٨



- ١٨- فصل (٥٥) من الدستور المغربي لسنة ١٩٦٢.
- ١٩- فصل (١٣٢) من الدستور المغربي لسنة ١٩٥٦.
- ٢٠- م (٥٧ / ثانيا / أ) من الدستور.
- ٢١- م (٧٠ / ثالثا) من الدستور.
- ٢٢- م (٥٦ / ثانيا) من الدستور.
- ٢٣- م (١) من الدستور.
- ٢٤- م (٦١ / أولا) من الدستور.
- ٢٥- م (٦١ / ثانيا) من الدستور.
- ٢٦- م (٧٣ / أولا) من الدستور.
- ٢٧- م (٧٣ / ثانيا) من الدستور.
- ٢٨- م (٧٣ / ثالثا) من الدستور.
- ٢٩- م (٧٣ / خامسا) من الدستور.
- ٣٠- م (٧٨ / أولا) من الدستور.
- ٣١- م (١٢٢) من الدستور.
- ٣٢- م (٧٠ / سادسا) من الدستور.
- ٣٣- م (٥٨ / خامسا / ب) وم (٧٧ / خامسا) من الدستور.
- ٣٤- م (٧٠ / خامسا) من الدستور.
- ٣٥- م (٧٠ / تاسعا) من الدستور.
- ٣٦- م (٧٥) من الدستور.



المصادر والمراجع

أولا- المراجع العربية:-

- ١- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا - مبادئ الأنظمة السياسية - القاهرة - ١٩٨٢.
- ٢- د. حسين عثمان محمد عثمان - النظم السياسية والقانون الدستوري - الدار الجامعية - الإسكندرية - ١٩٨٩.
- ٣- د. محسن خليل - النظم السياسية والدستور اللبناني - دار النهضة العربية - بيروت - ١٩٧٩.
- ٤- د. محمد فتح الله الخطيب - دراسات في الحكومات المقارنة - دار النهضة العربية - بيروت - ١٩٦٦.
- ٥- د. محمد عبد العال السناري - الأنظمة السياسية المقارنة - الحكومات وأنواعها - المكتبة القانونية - القاهرة - دون سنة طبع.

ثانيا - المراجع باللغة الإنجليزية:-

- 6- Mackinley – The American presidency New York university press- 1950.
- 7- Udaya Narayan Shukla – Federal executive with special reference to India- Luckow university – 1965.
- ثالثا - المراجع باللغة الفرنسية:-
- 8- Par Pierre & Ander Bois – Les institutions Allemandes – press universitaires de Frans – 1979.

رابعا - الدساتير:

- ٩- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- ١٠- الدستور المغربي لسنة ١٩٥٦.
- ١١- الدستور المغربي



العدد: ٤
السنة: ٣
٢٠٠٧ / هـ ١٤٢٨ م

