



تاريخ استلام البحث ٢٢ / ٩ / ٢٠٢٤

تاريخ قبول البحث ٩ / ١٢ / ٢٠٢٤

تاريخ النشر ٣٠ / ٣ / ٢٠٢٥

رقم الترميز الدولي / ISSN (P): 2710-2653

ISSN (E): 2960-253X /

رقم الايداع الوطني / 2019 / 2375

سلطة رئيس الجمهورية في اقتراح القوانين في النظام الدستوري العراقي

The President's Authority to Propose Laws in the Iraqi Constitutional System

أ.د. أمين صليبا

Prof. Dr. Amin Saliba

الباحثة: هديل علي عبد الحسين

Hadeel Ali Abd Al Husien

كلية الحقوق / الجامعة الاسلامية في لبنان / قسم القانون العام

Faculty of Law / Islamic University of Lebanon / Department of Public Law

amustsfacr@gmail.com

amustsfacr@gmail.com

IRAQI
Academic Scientific Journals

<https://www.iasj.net/iasj/journal/393/issues>

الملخص

يتوقف تحديد طبيعية ونوع العلاقة بين رئيس الجمهورية والبرلمان على طبيعة وشكل نظام الحكم السائد داخل الدولة والتنظيم الدستوري لهذا النظام، وبالنظر إلى دساتير الدول نجد أن كل نظام حكم رسم طريقاً معيناً لرئيس الجمهورية يختلف عن النظام القائم في الدول الأخرى، فإذا كان النظام السياسي برلمانياً فحينها نجد أغلب شؤون الحكم تدار من قبل البرلمان، وليس من قبل رئيس الجمهورية، أما إذا كان النظام السياسي رئاسياً فحينها نجد انحسار دور البرلمان، ويقتصر على السلطة التشريعية والرقابية. وفي العراق اخذ الدستور بالنظام البرلماني أسلوباً للحكم الذي يقوم على وجود رئيس جمهورية، ووزارة وبرلمان، ويكون دور رئيس الجمهورية شكلياً وبروتوكولياً، وهو أقرب إلى الحكم بين السلطات من كونه رئيساً فعلياً للدولة، وتتحدد صلاحيات رئيس الجمهورية تبعاً لطريقة اختياره فإذا كان الرئيس منتخباً من قبل الشعب فإنه يتمتع بصلاحيات واسعة، أما إذا كان منتخباً من قبل البرلمان فهذا يؤدي إلى تمتعه بصلاحيات قليلة، وهذا ما تحقق في العراق بموجب نص المادة (٦١) من الدستور، التي نصت على ان يكون انتخاب رئيس الجمهورية من قبل النواب.

الكلمات المفتاحية: "رئيس الجمهورية"، "الصلاحيات"، "النظام الدستوري"، "العراق"

Abstract

The nature and type of the relationship between the President of the Republic and the Parliament depends on the nature and form of the prevailing system of government within the state and the constitutional organization of this system. Looking at the constitutions of countries, we find that each system of government has drawn a specific path for the President of the Republic that differs from the system in place in other countries. If the political system is parliamentary, then we find that most of the affairs of government are managed by the Parliament, not by the President of the Republic. However, if the political system is presidential, then we find that the role of Parliament is reduced and limited to the legislative and supervisory authority. In Iraq, the constitution adopted the parliamentary system as a method of government based on the presence of a President of the Republic, a ministry and a Parliament. The role of the President of the Republic is formal and protocol-based, and is closer to ruling between the authorities than being an actual head of state. The powers of the President of the Republic are determined according to the method of his selection. If the President is elected by the people, then he enjoys broad powers, but if he is elected by the Parliament, this leads to him enjoying few powers. This is what was achieved in Iraq under the text of Article (61) of the Constitution, which stipulated that the President of the Republic be elected by the representatives..

Keywords: "President of the Republic", "Powers", "Constitutional System", "Iraq"

المقدمة

تشير المادة (١) من الدستور العراقي أن "جمهورية العراق دولة اتحادية ذات سيادة كاملة؛ نظام الحكم فيها جمهوري نيابي ديمقراطي. وعلى وفق منح الدستور هذا النظام صلاحيات واسعة لرئيس مجلس الوزراء، إذا ما قورنت بصلاحيات رئيس الجمهورية، إذ تضمنت المادة (٦٧) بأن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورمز وحدة الوطن، ويمثل سيادته ويضمن سلامة الدستور، واستقلال العراق وسيادته ووحدة أراضيه، في حين تضمنت المادة (٧٣) إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء؛ والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب عليها. ويصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب؛ ودعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد. ومنح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء؛ وقبول السفراء وإصدار المراسيم الجمهورية، والمصادقة على أحكام الإعدام. ويقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية وممارسة أية صلاحيات رئاسية أخرى واردة في الدستور؛ ويعد ضامناً للعملية السياسية، كونه منتخب من مجلس النواب، ويشرف على إدارة الحكم؛ إلا أن صلاحياته أضعفت بسبب تشكيل مجلس الرئاسة. ونرى أن أغلب هذه الصلاحيات شكلية وإجرائية، وتقترب بموافقات مسبقة؛ وتوصيات من مجلس النواب ومجلس الوزراء وجهات أخرى، الأمر الذي يقتضي إعادة النظر بتعديل المادتين (٦٧ و ٧٣) حتى تضمن صلاحيات نافذة قادرة على التأثير المباشر في إدارة الدولة ومؤسساتها.

أولاً: أهمية البحث: تكمن أهمية البحث في إبراز إسهامات رئيس الجمهورية في العملية التشريعية، وكذلك التأكيد على أن كافة إسهامات رئيس الجمهورية في العملية التشريعية تتم على وفق الآليات المنصوص عليها في الدستور، كما أن اتساع إسهامات رئيس الجمهورية في العملية التشريعية لا يعد إخلالاً للتوازن بين السلطات، وإنما هو تأكيداً على التكاملية بين السلطات، وإنَّ الضرورات العملية تبيح لرئيس الجمهورية الإسهام في العملية التشريعية. وفي الآونة الأخيرة كانت العديد من الممارسات العملية التي استدعت تدخل رئيس الدولة بشكل فوري؛ لضبط زمام الحكم والنظام داخل الدولة، لتثبيتها ودعم نظام الحكم فيها.

ثانياً: مشكلة البحث: تتمثل مشكلة البحث في الخلاف حول مدى إسهامات رئيس الجمهورية في العملية التشريعية وعلى النحو التالي: " لا زال الفقه الدستوري منقسماً حول الدور الحقيقي لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني، فتارةً يُرى أن رئيس الجمهورية أدواره بروتوكولية واختصاصاته اسمية وتقتصر على التوجيه والنصح والإرشاد في العملية التشريعية، وتارةً يُرى ضرورة تمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات واسعة، ولا بد من أن يتسع دوره ليشمل المجال التشريعي باعتبار أن الدستور قد خول له هذا الحق".

وإن إسهامات رئيس الجمهورية في العملية التشريعية هي حقوق مكتسبة منصوص عليها دستورياً، لكنها لم تكن بارزة نظراً لعدم الأخذ بها، أي أنها لم تكن بالقوة التي تسمح بإبراز تلك الإسهامات الأمر الذي أحدث خللاً في مفهوم الحق لدى بعض الفئات، نظراً لتباين النظم البرلمانية.

ثالثاً: فرضية البحث: تنطلق فرضية البحث من فرضية مفادها: أن الصلاحيات التي يمارسها رئيس جمهورية العراق، قد لا تتلاءم مع صلاحيات رئيس الدولة في النظم البرلمانية، والتي قد تؤدي إلى حدوث خلافات مع السلطات والمؤسسات الأخرى.

رابعاً: **منهجية البحث:** اعتمدنا في هذا البحث على المنهج الاستقرائي، عن طريق استقراء مهام رئيس الجمهورية وإسهاماته في العملية التشريعية، بالاستناد إلى القواعد الدستورية العراقية، التي بينت تلك الإسهامات، والاستعانة بالدستور العراقي والقوانين العراقية النافذة.

المبحث الأول: الأساس الدستوري لإسهام رئيس الدولة في العملية التشريعية

يتوقف تحديد طبيعة ونوع العلاقة بين رئيس الدولة ومجلس النواب على طبيعة وشكل نظام الحكم السائد داخل الدولة، وإن التنظيم الدستوري لهذا النظام، ومن خلال الرجوع الى دساتير الدول نجد أن كل نظام حكم رسم طريقاً معيناً لرئيس الجمهورية يختلف عن النظام القائم في الدول الأخرى، ويتشابه معه بلا شك، فإذا كان النظام السياسي برلمانياً فحينها نجد ان اغلب شؤون الحكم تدار من قبل البرلمان وليس من قبل رئيس الجمهورية، أما اذا كان النظام السياسي رئاسياً فحينها نجد ان دور البرلمان ينحصر ويقتصر دائماً على السلطة التشريعية والرقابية، وبقيّة مهام الحكم تدار من قبل رئيس الجمهورية^(١).

من هنا يبدو ان لرئيس الدولة دوراً وإسهاماً كبيراً في العملية التشريعية، الأمر الذي ينبغي معه البحث في الأساس الدستوري الذي يستند عليه رئيس الدولة في القيام بالعملية التشريعية، وذلك من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: أساس إسهام رئيس الدولة في العملية التشريعية

يبدو ان إسهام رئيس الدولة في العملية التشريعية من خلال تأثيره في أداء مجلس النواب لوظائفه بصورة تختلف نسبياً من دولة الى أخرى، اذ لا يجتمع البرلمان في دوراته الاعتيادية إلا باستدعاء رئيس الدولة له للاجتماع، كما أن له أن يحدّد موعد الاجتماع في دورات غير اعتيادية، وفي بعض النظم الدستورية يملك حق فض دورات اجتماع البرلمان وطلب انعقاده في جلسة سرية أو طلب انعقاده في غير المكان المحدد له الدستور^(٢)، والجدير بالملاحظة أن فض دورة البرلمان الاعتيادية وإنهاءها يتقيد بقيد مهم، وهو عدم جواز فض الدورة البرلمانية قبل إقرار الميزانية العامة، حتى لا تتعطل مرافق ومشروعات الدولة^(٣).

منذ سقوط النظام الملكي العراقي في ١٤ تموز ١٩٥٨، وحتى عام ٢٠٠٥، لقد تم تنظيم الوضع الداخلي ونظام الحكم في العراق بمجموعة من الدساتير المؤقتة ذات الأنظمة الخاصة التي انتهت كل منها بانتهاء النظام المؤسس عليه، وحتى الآن ومنذ أن تم وضع الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، الذي يعد أول دساتير العهد الجمهوريّة الدائم، والذي جاء بالمادة الأولى منه أن: "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق"^(٤).

وبموجب هذا النص الدستوري يتأكد أن النظام السياسي داخل العراق هو نظام جمهوري برلماني ديمقراطي، الأمر الذي يعد بطبيعة الحال مواكباً لغالبية الدول في الوقت الحالي، إضافة الى أن يمكن القول: إن الغرض من اتباع نظام الحكم البرلماني، هو محاولة الخروج من الحقبة المظلمة الذي عاشها العراق تجاوزت الثلاثين عاماً، اذ كانت السلطة تتركز بيد شخص واحد وهو رئيس الدولة الذي كان له صلاحيات عديدة تمكنه من التدخل في كافة المجالات، من دون أن تحدد صلاحياته بنصوص دستورية صريحة، ولم يقتصر نفوذه على الصلاحيات التي يمارسها رئيس الدولة عادةً، بل تعدت ذلك لتشمل السلطات التشريعية والقضائية، وتغيب دور هذه المؤسسات في

ممارسة اختصاصاتها، وقد تراجع دور المؤسسات الدستورية في البلاد، مما أدى الى خضوع العراق تحت نظام سلطوي استبدادي دكتاتوري سيطر على مقدرات البلاد كافة.

وقد تتحدد صلاحيات رئيس الجمهورية تبعاً لطريقة اختياره، فإذا تم اختيار الرئيس من قبل الشعب فإنه يتمتع بصلاحيات واسعة، أما إذا كان منتخباً من قبل البرلمان فهذا يؤدي الى تمتعه بصلاحيات قليلة، وهذا الأمر قد تحقق في العراق بموجب نص المادة (٦١) من الدستور، التي كان مفادها ان يكون انتخاب رئيس الجمهورية من قبل البرلمان^(٥)

ومما تجدر الإشارة إليه، أن الدستور العراقي لقد أخذ بنظام المجلسين، اذ نص الدستور الحالي لعام ٢٠٠٥ على وجود مجلس النواب، ومجلس الاتحاد لكن الدستور قد أجل العمل بأحكام المواد المتعلقة بمجلس الاتحاد الى حين صدور قرار من قبل البرلمان بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الاولى^(٦).

علاوةً على ذلك فإن الدستور قد أشار الى مجلس الرئاسة الذي يتكون من رئيس ونائبين، ويستمر العمل بهذا الشكل مدة أربع سنوات من تاريخ عمل مجلس النواب، وأنه يعاد العمل بالحكام الخاصة بمنصب رئيس الجمهورية الذي سينتخب رئيساً للجمهورية وليس رئيساً لمجلس الرئاسة مع بداية عمل مجلس النواب في دورته النيابية الثانية^(٧).

وقد منح دستور العراق الدائم الحق لرئيس الجمهورية في دعوة مجلس النواب الجديد الى الانعقاد، وبمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ مصادقة المحكمة الاتحادية العليا على نتائج الانتخابات، وله كذلك الحق في دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية^(٨)، ومنح الدستور لرئيس مجلس الوزراء ولرئيس مجلس النواب أو خمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب الصلاحية نفسها، والتي يكون الاجتماع فيها مقتصرًا على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه^(٩).

وعليه فإن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لم يمنح رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة ومهمة ومؤثرة في الشأن السياسي، إذ تعد أغلبية الصلاحيات شكلية أي غير فعلية، وتعد بذلك صلاحيات رئيس الجمهورية مجرد سلطات رمزية أو شرفية^(١٠). وقد نص الدستور على الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الدولة وهي:

- ١- إصدار العفو الخاص بتوجيه من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما تعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري.
- ٢- إصدار المراسيم الجمهورية.
- ٣- المصادقة على المعاهدات والاتفاقات الدولية.
- ٤- المصادقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب وإصدارها.
- ٥- دعوة مجلس النواب للانعقاد خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات.
- ٦- منح الأوسمة والرتب العسكرية بتوجيه من رئيس مجلس الوزراء.
- ٧- قبول السفراء والممثلين الدبلوماسيين والمرشحين من مجلس الوزراء.
- ٨- المصادقة على احكام الإعدام الصادرة من المحاكم المختصة.
- ٩- اقتراح مشروعات القوانين.

المطلب الثاني: علاقة رئيس الدولة بالمجلس التشريعي

لقد مرت العلاقة بين المجلس التشريعي (البرلمان) والسلطة التنفيذية بحالات من المد والجزر، إذ وصلت في بعض الأحيان حد الأزمة، وقد أسهمت في تحديد العلاقة بينهما عدة عوامل، ومن أهمها: سيطرة الأغلبية التابعة لرئيس الدولة على المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية بشكل عام.

يفوق ذلك ما أنتجته الدساتير من علاقات متعددة ومتباينة بين رئيس الجمهورية والبرلمان، إذ خول البرلمان صلاحية اختيار رئيس الجمهورية ومنحه في الوقت ذاته صلاحية إقالته إذا ثبتت إدانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا عن جريمة خرق الدستور أو الحنث باليمين أو الخيانة العظمى، أو أدين بعدم الكفاءة والنزاهة، ناهيك عما خوله لرئيس الجمهورية من سلطات تجعله في مركز مسيطر داخل بالمجلس التشريعي ضمن علاقة لا تتفصل عن بعضها ألبته، وإن الدساتير كافة وبشكل خاص، الدستور العراقي، قد أوجدت أكثر من علاقة بين رئيس الجمهورية والبرلمان، بما منحت من صلاحيات تربط كلا منهما بالآخر في علاقة لا تتفك أن تتفصل، إذ إن هناك اختصاصات يشترك في ممارستها كل من رئيس الجمهورية ورئيس البرلمان، وهو أمر مؤكد من خلال نصوص الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥، من ذلك حق رئيس الدولة في دعوة البرلمان للانعقاد.

ويبدو أن إعطاء رئيس الدولة الحق في دعوة البرلمان للانعقاد قد تم تعليله بأنه لا يمكن للبرلمان من الناحية المنطقية دعوة نفسه للانعقاد، لأنه لا تكون للبرلمان إرادة قبل اجتماعه، هذا إن كان دور الانعقاد اعتيادياً، أما بالنسبة لأدوار الانعقاد غير الاعتيادية، فإنه من الملاحظ أن ظروفًا غير اعتيادية قد تطرأ فتستوجب ضرورة انعقاد البرلمان لتتم معالجتها من قبله، وقد يتقيد المجلس النيابي إذا ما دعي إلى الانعقاد غير الاعتيادي بالمسائل التي دعي من أجلها، وقد يتعرض لموضوعات أخرى، وهو أمر غاية في الأهمية، لذا لا بد من إعطاء رئيس الدولة هذه المكنة ^(١١).

إضافة لذلك، فإن إعطاء البرلمان حق مد اجتماعه من دون أن يتم فض الاجتماع، يعني أن تكون السلطة التشريعية مستمرة في الانعقاد، وهذا الأمر بدوره قد يؤدي إلى إعاقة السلطة التنفيذية عن القيم بأعمالها، ويضعها في محط تساؤل طوال الوقت ^(١٢)، ومن البديهي أنه قد تستجد ظروف تستدعي تأجيل انعقاد البرلمان إلى تاريخ لاحق تقادياً لأزمة قد تعصف بالحكومة أو قد تؤدي إلى إحداث أزمات سياسية داخل الدولة، لذا فقد أعطي رئيس الدولة الحق بتأجيل انعقاد البرلمان ^(١٣).

وعلى الرغم من أن اختيار رئيس الدولة في النظم البرلمانية يتم عن طريق البرلمان، إلا أنه لا يرتب بالضرورة تبعية رئيس الدولة للبرلمان الذي قام باختياره، مادام أن رئيس الدولة يتمتع بضمانات تكفل له الاستقلال إزاء البرلمان، وأهم هذه الضمانات تقرير عدم مسؤوليته السياسية، ولا مجال للاستشهاد في هذا الخصوص بالقول "إن الخالق يقيد المخلوق" وأن "الرئيس المختار عن طريق البرلمان يعد ربيب المجلس الذي اختاره للتدليل على توفر علاقة تبعية وخضوع دائمة وحتمية من جانب الرئيس للبرلمان، وإن صدقت هذه الأقاويل في بعض الدول فلا تصدق في دول أخرى ^(١٤).

وعلى كل ذلك، يبدو جلياً في حالة الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، إذ يجري انتخابات رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب من بين المرشحين، وبأغلبية ثلثي أعضائه، حيث نصت المادة (٧٠/ أولاً) على: "أن ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه"^(١٥).

أضف إلى ذلك أن الدستور العراقي منح رئيس الجمهورية حق دعوة البرلمان للانعقاد، وذلك بمرسوم جمهوري صادر خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، حيث نصت المادة (٥٤) من دستور ٢٠٠٥ على أنه: "يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة انفاً"^(١٦).

وفي ضوء الدستور الحالي لعام ٢٠٠٥ تتم دعوة مجلس النواب لعقد جلسة استثنائية، إذا طرأت أدوار الانعقاد وخلال العطلة التشريعية ظروف استثنائية، أو حدوث مسائل مهمة تستلزم استطلاع رأي المجلس فيها، أو اتخاذ القرار بشأنها كونها داخلة في ضمن اختصاصه، ولا يمكن تأجيلها لحين انعقاده بجلسة اعتيادية، ويلاحظ في هذا الاختصاص أن الدستور كان قد خوله لأكثر من جهة، فإلى جانب رئيس الجمهورية، فإن لرئيس مجلس الوزراء ولرئيس مجلس النواب والخمسين عضواً من أعضاء المجلس دعوة للانعقاد بجلسة استثنائية، إذ نصت المادة (٥٨/ أولاً) في دستور عام ٢٠٠٥ على "أولاً: لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء أو لرئيس مجلس النواب أو لخمسين عضواً من أعضاء المجلس دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية ويكون الاجتماع مقتصرًا على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه".

وحسناً فعل الدستور فيما ذهب إليه فقد تتراخى إحدى هذه الجهات في ممارسة اختصاصها هذه أو ترى إمكانية تأجيل النظر في مسألة معينة، في حين أن الحاجة تدعو لانعقاد المجلس على وجه العجالة، وبتعدد الجهات التي لها حق ممارسة هذا الاختصاص يكون الدستور قد واجه الاحتمال سالف الذكر^(١٧).

وبالرغم من أن الدستور العراقي قد أشار الى صلاحية الرئيس لدعوة البرلمان للانعقاد في دورات انعقاد اعتيادية واستثنائية، كما اشارت الى صلاحيته في التأجيل لجلسات المجلس (البرلمان) وفضها، فإنها اغفلت الإشارة الى هذه الصلاحية، كما اغفلت الجهة التي لها حق ممارسة هذه الصلاحية.

المبحث ثاني: تفويض الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة

التفويض الاختصاص التشريعي؛ بما يترتب عليه من اصدار السلطة التنفيذية للوائح التفويضية، استناداً الى الإذن الممنوح لها من قبل البرلمان اثناء قيامه وانعقاد ادواره، نظراً لما يترتب على هذه الرخصة من قدرة على تنظيم موضوعات تشريعية جديدة أو الغاء أو تعديل قوانين نافذة.

ونظراً لأن قواعد توزيع الاختصاص لسلطات الدولة على النظام العام ولا يجوز مخالفتها أو التنازل عنها أو تعديلها بما يخالف الدستور، بل يجب على كل سلطة الالتزام بما رسمه الدستور من حدود ضابطة لولايتها من دون ان تتعداه الى مزاحمة غيرها في اختصاصها المكرس دستورياً، بل يجب ان يكون الاختصاص وفق ما ينص عليه الدستور، فلا تمتلك أي سلطة التنازل عن اختصاصها او تفويض غيرها إلا بنص دستوري يجيز ذلك.

المطلب الأول: مفهوم التفويض الاختصاص التشريعي ومبرراته

إن نظرية التفويض التشريعي تعد من أقدم النظريات التي قيل بها لتبرير اللوائح التفويضية، وتعني أن البرلمان هو صاحب الحق الأصلي في التشريع، ويفوض السلطة التنفيذية في إصدار لوائح لها قوة القانون نفسه، ويعد ذلك بمنزلة تفويض حقيقي للاختصاص على النحو المتعارف عليه طبقاً لقواعد الوكالة في القانون المدني، وبوصف المشرع مُوكلاً يقوم بنقل جزء من اختصاصه إلى رئيس الجمهورية الذي يتصرف بوصفه وكيلاً، وتعتمد تصرفات الرئيس إذا صدرت في حدود الوكالة (التفويض)، ولو كانت صادرة من البرلمان (الموكل) أما إذا تجاوز حدود الوكالة فتتوقف مشروعية أعماله على الإجازة اللاحقة.

ومن هنا يتصرف الرئيس باسم البرلمان ونيابةً عنه، فإن العمل الصادر من الرئيس يحوز على خصائص وقوة العمل التشريعي الصادر من البرلمان، مما يعني تحصنها ضد رقابة القضاء الإداري على خلاف القرارات الإدارية، وبذلك تعد اللوائح التفويضية بمنزلة نقل مؤقت للوظيفة التشريعية من البرلمان إلى السلطة التنفيذية. ولبيان التفويض ومبرراته سوف نقسم هذا المطلب إلى النقاط الآتية:

١. مفهوم التفويض

إن كلمة "تفويض" في اللغة العربية هي مصدر للفعل "فَوَّضَ" بمعنى فوَّض الأمر إليه، أي جعل له التصرف^(١٨)، والتفويض في معناه الاصطلاحي هو العمل الذي بموجبه ينقل صاحب صلاحية أصيل "مفوض" ممارستها إلى سلطة أخرى مفوض^(١٩).

إن التفويض في الاختصاص هو أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل إلى شخص آخر أو هيئة أخرى بممارسة بعض اختصاصاته على وفق الشروط الدستورية أو القانونية أو على وفق اللوائح المقررة^(٢٠). ففي نطاق القانون الإداري التفويض هو أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أم في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر^(٢١).

وفي نطاق القانون الدستوري يعرف تفويض الاختصاص التشريعي بأنه تنازل السلطة التشريعية عن جانب من اختصاصاتها التشريعية في موضوعات محددة ولمدة محددة للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة بموجب قانون يسمى قانون التفويض لكي تباشرها عن طريق قرارات لها قوة القانون، وتحل السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في مباشرتها بعض سلطاتها التشريعية في الحدود التي يبينها قانون التفويض واكتساب قراراتها خصائص وقوة العمل التشريعي^(٢٢).

والتفويض التشريعي هو "قيام البرلمان المختص دستورياً بسلطة وضع التشريعات بتفويض بعض اختصاصاته التشريعية بموضوعات محددة ولمدة محددة إلى السلطة التنفيذية استناداً إلى نص يرد في الدستور بشكل صريح يجيز التفويض، فتكتسب القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية خصائص وقوة العمل التشريعي بعد إقرارها من قبل البرلمان^(٢٣).

وتسمى القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية بناءً على قانون التفويض بالقرارات التفويضية، أو الأوامر التفويضية، أو اللوائح التفويضية، أو القرارات بقوانين، أو المراسيم بقوانين، وتكتسب هذه قوة القانون بمجرد صدورها، فتستطيع إلغاء أو تعديل القوانين النافذة، ويكون ذلك أثناء انعقاد البرلمان.

وهناك تشابه بين التفويض التشريعي في نطاق القانون الدستوري والتفويض الإداري في نطاق القانون الإداري من حيث المضمون، وهو تنازل صاحب الاختصاص الأصل مع بعض اختصاصاته لجهة أخرى، من دون أن يكون هذا التنازل مطلقاً أو كاملاً، وأن يكون ذلك بموجب سند قانوني يجيز ذلك، فلا يجوز أن يشمل التفويض كافة اختصاصات الأصل، بل يقتصر على بعضها دون البعض الآخر، فالأصل إذا فوض جميع اختصاصاته إلى غيره يكون قد تعدى هذا التفويض إلى التنازل عن هذه الاختصاصات، لذلك فإن التفويض المطلق غير جائز (٢٤).

زيادةً على ذلك يُحكم التفويض الإداري والتشريعي بمبدأ عام وهو عدم جواز التفويض في الاختصاصات المفوضة، فلا يجوز تفويض التفويض، وذلك لأنه لا يتم إلا مرة واحدة بالنسبة للاختصاص الواحد، إضافةً إلى أن التفويض يعد استثناءً من قواعد توزيع الاختصاص، فيجب أن لا يتم القياس عليه أو التوسع في تفسيره.

٢. مبررات التفويض

يمارس البرلمان وظيفته على وفق ما نص عليه الدستور، استناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات، واختصاص كل منها بوظيفتها المسندة إليها، فلا يجوز تنازل أي سلطة من السلطات عن اختصاصها الدستوري إلى سلطة أخرى، إذ إن البرلمان هو المعبر عن إرادة الشعب صاحب السيادة، وممثله الشرعي وعليه أن يمارس اختصاصه بحسب ما تُمليه عليه إرادة الشعب، ومن دون إخلال بأحكام الدستور ومبادئه (٢٥).

إذ نص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على " 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 (٢٦) .

إن التغيرات الاقتصادية والاجتماعية الدولية التي حدثت بعد اعقاب الحربين العالميتين الأولى والثانية قادت إلى اعتبارات عملية لعلاج ومواجهة الأضرار بالسرعة اللازمة، لتخطي البطء في الإجراءات التي تنسم بها البرلمانات، بسبب المناورات بين الكتل النيابية والأحزاب، لذلك هذه الاعتبارات بررت منح السلطة التنفيذية ممارسة جزء من اختصاص السلطة التشريعية، نظراً لما تتمتع به السلطة التنفيذية من دراية في شأن الاتصال المباشر بالأفراد وتحسس احتياجاتهم، إذ إن اعتبارات المصلحة العامة، قد تقتضي عدم التشدد في قصر الوظيفة التشريعية على البرلمان، وترك جانب من الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية، تحقيقاً للمبررات الواقعية والمنطقية المقبولة بحسب ما يقدره البرلمان، مثل الاعتبارات المتعلقة في إصدار تشريعات تقتضي السرية في إعدادها ومناقشتها، كالقوانين المتعلقة بالتسليح، والتي لا تأخذ مناقشات علنية في البرلمان، حتى لا تتعطل من جهة، ولا تداع على الملأ من ناحية أخرى، لذلك تلجأ المجالس النيابية إلى تفويض السلطة التنفيذية للقيام بهذه المهام، وقد تتطلب بعض القوانين السرعة في إنجازه لمواجهة ظروف معينة، لا سيما الظروف الاستثنائية كالحروب والكوارث الطبيعية والاضطرابات الداخلية التي تهدد كيان الدولة وأمنها بالخطر (٢٧)، مما يتطلب معالجتها من خلال التفويض التشريعي بدلاً من اتباع الإجراءات الدستورية المقررة لسن القوانين التي تنسم بالبطء.

من ذلك يتضح إن بعض الموضوعات قد يعترض تنظيمها مواجهة الأغلبية البرلمانية، بوصفها ترتب أعباء إضافية على المجتمع، لذلك تتجنب بعض المجالس النيابية اتخاذ القرارات المصيرية، ومن ثم يكون إلقاء المسؤولية على عاتق السلطة التنفيذية لتنظيم هذه الموضوعات هو الخيار المناسب من الناحية السياسية. وبناءً على ما سبق ينبغي التأكيد على أن اعتبارات المصلحة العامة هي الأرجح للتفويض، وقد تقتضي عدم التشدد في قصر الوظيفة التشريعية على البرلمان، وتشترك السلطة التنفيذية فيها، بهدف تحقيق المبررات الواقعية والمنطقية المقبولة على وفق ما يقدره البرلمان.

المطلب الثاني: تميز اللوائح التفويضية عن غيرها من اللوائح

على الرغم من تقييد رئيس الدولة في إصدار هذا النوع من اللوائح، فإنه يبدو لنا بشكل آخر أن ما تتضمنه المواد الدستورية يعد تكريساً وتطبيقاً واضحاً لمبدأ الفصل بين السلطات، إذ نجد أن دستور العراق لعام ٢٠٠٥ قد أفرد لرئيس الجمهورية سلطة إصدار اللوائح التفويضية بالعراق، مغايرة لتلك السلطة التي جاءت بها دساتير العهد الجمهوري السابقة، إذا إنه أخذ بمبدأ الفصل بين السلطات مع إمكانية التعاون بينها، عن طريق إناطة ومنح السلطة التشريعية لمجلس النواب استناداً لإحكام المادة (٤٨) منه، في حين أوكل السلطة التنفيذية إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وهذا ما نصت عليه المادة (٦٦) من الدستور بقولها "تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وتمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون"^(٢٨)، ومنح مجلس النواب حق الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وحق الإشراف عليها وتوجيهها، وسحب الثقة إن اقتضى الأمر ذلك، ومنح السلطة التنفيذية بالمقابل حق حل مجلس النواب، وكل هذه الخصائص من أركان النظام البرلماني ودعائمه^(٢٩).

ويلاحظ أن دستور ٢٠٠٥ لم يتطرق بنص خاص يبيح بمقتضاه لرئيس الجمهورية صلاحية إصدار لوائح تفويضية، مما يؤشر ذلك نقصاً تشريعياً ينبغي على المشرع تداركه، إذ لا يخلو الأمر من صعوبات ومخاطر قد تتعرض لها البلاد، مما يتطلب استصدار تشريع خاص لمواجهة أمرٍ حال هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن السلطة التنفيذية تعد هي الأجدر على مواجهة الأمور، وهي صاحبة قرار التنفيذ خاصةً حينما يكون القرار ناتجاً عن مقترح من صنعها مما تكون هي الأجدر بحوثيات تنفيذه، مما يسهم بصورة أكثر فعالية مما لو قامت السلطة التشريعية بإصدار قانون يُعالج هذه الحالة، مع الإجراءات التي يمر بها هذا القانون على وفق الأمور الإجرائية المتبعة، وهنا سوف نتطرق إلى بعض اللوائح التفويضية منها:

١. اللوائح التنفيذية

اللوائح التنفيذية هي لوائح وضعتها السلطة التنفيذية لتسهيل تنفيذ القانون، باعتبار أن القوانين التي تصدر عن البرلمان عادةً لا تتضمن التفاصيل والجزئيات الصغيرة، وإنما تتضمن القواعد والمبادئ العامة، الأمر الذي يتطلب صدور اللوائح والقرارات التنفيذية لهذه القوانين، ووضعها موضع التنفيذ، ومما لا شك فيه أن السلطة التنفيذية هي الأقدر على وضع الأحكام التفصيلية والإجرائية بما لديها من أجهزة متخصصة تتولى تنفيذ القانون.

فقد نصت المادة (٨٠) من الدستور العراقي على أن: يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية ((.... إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات اللازمة لتنفيذ القوانين))^(٣٠). وحدد القانون الجهة المختصة بإصدار اللائحة التنفيذية، وبذلك فإن صلاحية إصدار اللائحة هي صلاحية حصرية للجهة المخولة بها، غير قابل للتفاوض^(٣١).

ويجب أن لا تتضمن اللائحة التنفيذية أي حكم يُعد تعديلاً على القانون أو تعطيله أو إعفاء من تنفيذه، وأن لا تتعدى اللائحة التنفيذية حدود القانون التي صدرت تنفيذاً له.

ومن الجدير بالذكر أن هناك اختلاف بين اللائحة التنفيذية واللوائح التفويضية، فإن إصدار اللائحة التنفيذية هو اختصاص السلطة التنفيذية من الناحية الدستورية، ولا تقوم على نحو مستقل عن القانون وتأتي تنفيذاً له، وبما لا يتضمن تعديلاً للقانون أو تعطيلاً له أو إعفاء من تنفيذه، وبذلك يعد وجود القانون أولاً لازماً للإصدار لائحته التنفيذية.

ولا يشترط عرض اللوائح التنفيذية على المشرع لإقرارها، بخلاف الحال بالنسبة للوائح التفويضية، والتي يجب عرضها على السلطة التشريعية للتصديق عليها بحسب النصوص الدستورية.

٢. اللوائح التنظيمية

اللوائح التنظيمية هي تلك التي تصدر عن السلطة التنفيذية لتنظيم المرافق العامة، ويقصد بتنظيم المرافق العامة وضع القواعد التي تتولى إنشاء المرافق العامة وتنظيم العمل فيها، وتحديد الإدارات والأقسام وعلاقة بعضها ببعض، وأساليب العمل الإداري التي تتبع في مباشرة النشاط الإداري، وغير ذلك من القواعد والاحكام^(٣٢).
فقد نصت المادة (٨٠) من الدستور العراقي على أن: يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية ((.... إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات اللازمة لتنفيذ القوانين))^(٣٣).

وتعد اللوائح التنظيمية من اختصاص المشرع، الذي يتوجب عليه أن يباشرها بنفسه، إلا إنه تنازل عن ذلك على وفق الشروط الدستورية، وتأتي بناءً على قانون التفويض ولا تعد من قبيل لائحته التنفيذية، وإنما تتولى تنظيم الموضوعات المحددة في قانون التفويض.

٣. لوائح الضبط

تعد لوائح الضبط من اللوائح المستقلة حيث لا تستند على قانون سابق، وتتضمن هذه اللوائح قواعد عامة ومجردة من شأنها وضع قيود على حريات الأفراد؛ من أجل المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة (الامن العام، والصحة العامة، والآداب العامة)^(٣٤).

وتعد لوائح الضبط من أخطر أنواع اللوائح، إذ تتضمن تقييداً لحريات الأفراد، إضافةً إلى تضمنها جزاءات لمن يخالف أحكامها، وتكون على شكل غرامات مالية عادةً، وتتخذ هذا اللوائح مظاهر عدة في تقييدها لنشاط الأفراد منها: (الحظر، والإذن المسبق، والإخطار، وتنظيم النشاط)^(٣٥).

وقد نصت المادة (٨٠/ثالثاً) من دستور ٢٠٠٥ على أن مجلس الوزراء يمارس الصلاحيات الآتية: ((إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات، بهدف تنفيذ القوانين، إن عدم وضوح أحكام التشريع الفرعي فمرده إلى الظروف الصعبة التي مرّ بها البلد، وحالت بينه وبين تطور نظامه السياسي وما تبع ذلك من ضعف المؤسسة القضائية، وقلة النتاج الفقهي))^(٣٦).

والتشريع الفرعي في العراق، يضم الأنظمة والتعليمات، وتأتي التعليمات بعد الأنظمة، وأحياناً تحل محلها^(٣٧)، ولا شك في أن عبارة القرارات الواردة في تلك الفقرة يقصد بها القرارات الفردية؛ لأنه بعد التعليمات، وأن المشرع قصد ذلك^(٣٨)، فالقرارات الإدارية، هي تصرفات قانونية تصدر من الإدارة ويتعلق حكمها بأشخاص معينين بذواتهم أو بوقائع محددة بأسمائها، مما يجردها من صفة العمومية، وتفقد قوتها بمجرد تطبيقها مرة واحدة على من اقتصر عليه حكمها من الأشخاص أو على ما انصب عليه مفعولها من الوقائع ولا يمكن أن يتجدد العمل بها^(٣٩)، فالنظام أو اللائحة يحل من حيث قوته القانونية، مرتبة وسط بين القرارات الفردية والقانون الصادر من المشرع، فالقرارات الإدارية الفردية تخضع للقرارات التنظيمية العامة أي اللوائح، وهذه تخضع بدورها للقانون، ولأن كان ذلك صحيحاً، إلا أن اللائحة قد صارت تشبه القانون من حيث الرقابة على دستورية كل منها، بعد أن كانت تقترب في ذلك من القرارات الإدارية الفردية^(٤٠)، وتجدر الإشارة إلى الأمور الآتية:

(أ) إن الأنظمة والتعليمات في العراق، تقابل اللوائح التنفيذية في مصر والبلدان العربية الأخرى المتأثرة بالنظام المصري، وليس عندنا ما يقابل النوع الثاني من اللوائح والمعروف باللوائح المستقلة "لوائح تنظيم المرافق العامة ولوائح الضبط الإداري، ومن ثم تقع هذه الموضوعات ضمن مجال القانون.

(ب) يجب أن تسن الأنظمة بقرار من مجلس الوزراء، وعلى الرغم من أنها تصدر باسم رئيس الدولة في بعض الدساتير المادة (٨٧) من الدستور الإيطالي، مما يعني عندنا وجوب صدورها بمرسوم جمهوري يحمل توقيع رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، إلا أن الدستور لم يشر إلى ذلك، ولأن مجال الأنظمة استثنائي، ووظيفتها تتحدد بتنفيذ القانون، فإنها تصدر من مجلس الوزراء وتوقيع رئيس المجلس فقط، وكذلك هو الحال مع التعليمات، إذا كانت تتعلق بسياسة الوزارة ككل، أما إذا نظمت شأنًا يخص وزارة بعينها فيكون إعدادها من مسؤولية هذه الوزارة، وتحمل توقيع الوزير المختص^(٤١).

إن دستور ٢٠٠٥ لم ينظم أيضاً موضوع اللوائح التفويضية بشكل مفصل، وإنما اكتفى بالإشارة إليها بالجهة المختصة بإصدارها وذلك وفقاً لما ورد في المادة (٨٠/ثالثاً) وهي مجلس الوزراء^(٤٢).

٤. لوائح الضرورة

بعض الدساتير اشترطت توفر حالة الضرورة والظروف الاستثنائية، لممارسة التفويض التشريعي، ويترك تقدير هذه الحالة للبرلمان، بوصفه الاختصاص الأصيل في التشريع، ويكون هذا التقدير تحت رقابة القضاء الدستوري، بوصفه الحامي للشرعية الدستورية، إذ إن البرلمان منعقد ويمارس دوره التشريعي، وكان يتعين عليه أداء الوظيفة التشريعية، من دون أن يتنازل عن جزء منها لسلطة أخرى، لذلك فإن توفر حالة الضرورة والظروف الاستثنائية يكون مبرراً لهذا التفويض.

وقد جاء الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ بأحكام قد تكون هي الأصوب من جهة نظرنا فيما يتعلق بإعلان حالة الطوارئ، وكان ذلك عن طريق نص المادة (٦١/تاسعاً/أ، ب، ج، د) على إنه:

أ. الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس

الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

ب. تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلية للتمديد، وبموافقة عليها في كل مرة.

ج. يُخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، وتنظم هذه الصلاحيات بقانون، بما لا يتعارض مع الدستور.

د. يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج، في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها.

ونظراً لأخذ نظام الحكم السياسي العراقي في ظل هذا الدستور بالنظام البرلماني، فإن شخص رئيس الجمهورية هو غير شخص رئيس الوزراء، واستناداً لأحكام البند (١) من الفقرة (تاسعاً) من المادة (٦١)^(٤٣)، من الدستور يكون طلب اعلان حالة الطوارئ مشتركاً بين كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وفي هذا رقابة متبادلة من كل جانب على الجانب الآخر.

وبالرغم من أن الدستور لم يتضمن الأسباب والمبررات التي تدعو إلى إعلان حالة الطوارئ فإن امر الدفاع عن السلامة الوطنية (قانون الطوارئ) رقم (١) لعام ٢٠٠٤، كان قد حدد بمقتضى أحكام المادة (١) منه الأسباب التي تدعو الى إعلان حالة الطوارئ ((..... تعرض الشعب العراقي لخطر جسيم يهدد الأفراد في حياتهم، وناشئ من حملة مستمرة للعنف من أي عدد من الأشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق أو تعطيل المشاركة السياسية السليمة لكل العراقيين أو لأي غرض آخر))^(٤٤).

ونرى أن هذا النص يبين أن المشرع العراقي ركز على حالة الاضطرابات الداخلية، وما يصاحبها من فتن واقتتال طائفي؛ نظراً لما مر به العراق خلال هذه الحقبة من نزاعات مسلحة واعمال إرهابية تكفيرية تمارسها جماعات متطرفة، تحاول بسط نفوذها بالقوة عن طريق القتل والتخريب والتهجير القسري للسكان من مناطق سكناهم إلى مناطق أخرى، وتقويض أسس البنيان الاقتصادي.

ولم نجد في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ما يجيز لمجلس النواب دستورياً أن يفوض رئيس الجمهورية في أي اختصاص تشريعي، ونرى أن السبب يعود إلى تحول العراق بموجب الدستور من النظام الرئاسي إلى النظام البرلماني، إذ إن النظام البرلماني يكون فيه رئيس الجمهورية منصباً فخرياً وتؤول السلطات فيه إلى رئاسة الوزراء، والحال يختلف في النظام الرئاسي الذي تؤول السلطات فيه إلى رئيس الجمهورية، وعلى هذا الأساس لا يجوز تفويض أي اختصاص تشريعي لرئيس الجمهورية على وفق دستور ٢٠٠٥^(٤٥).

ونرى كذلك كان من الأجدر بالمشرع الدستوري العراقي في ظل دستور عام ٢٠٠٥ أن يمنح رئيس الجمهورية المزيد من الصلاحيات بهذا الشأن، خصوصاً أن السلطة التنفيذية في العراق استناداً لأحكام المادة (٦٦) من الدستور، تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، ومن ثم فإن منح هذا الحق لرئيس الجمهورية سيمكنه من اتخاذ الإجراءات السريع والمناسب بغية تدارك الظرف الاستثنائي الذي تعرض له البلد، وتلافي الإجراءات المطولة في استصدار التشريع.

ولا يخفى على كل مطلع بالشأن العراقي مدى نشاط مجلس النواب فيه ومقدار التأخر والتلكؤ في سن القوانين، ومدى تأثير الأحزاب على عمله واستقلاليتة حتى وصل الأمر إلى القوانين المهمة التي تحدد مصير العراق التي تخضع للتوافقات السياسية.

الخاتمة

قد رأينا على مدار هذا البحث كيف أن إسهامات رئيس الدولة في العملية التشريعية كانت مبررة ومشروعة، سواء من خلال تعطيل العمل بالدستور أو تعديله، أو المقترحات بقوانين والاستفتاءات عليها من قبل الشعب، وغير ذلك من الممارسات التي فرضت نفسها في إطار حق رئيس الدولة الدستوري في القيام بهذه المهام، وعلى العكس تماماً لم نر في هذه الممارسات أي إخلال بمبدأ الفصل بين السلطات، بل على العكس تماماً، لقد كانت تلك الممارسات داعمةً لثبات وعمل باقي السلطات في ظل هذه الظروف. وقد تبين لنا من ذلك عدة نتائج وتوصيات نوردها فيما يلي فيما يلي:

أولاً: النتائج

١. إن صلاحيات ومهام رئيس الجمهورية في العراق جاءت على وفق نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وتم تكيفها تبعاً لتغير ظروف العراق، مما يؤكد حاجتها للجوء إلى بعض التغيرات، وكانت هذه التعديلات تمس صلاحيات رئيس الجمهورية، وهيأت العلاقة بين رئيس الجمهورية والمجلس التشريعي.
٢. إن إسهامات رئيس الجمهورية في العملية التشريعية لا تقتصر على الظروف العادية فقط، وإنما تشمل الظروف الاستثنائية كذلك.
٣. أن المادة (٦٤) من الدستور العراقي الخاصة بحق مجلس النواب العراقي بحل نفسه بنفسه، تبدو غير منطقية، إذ لا يمكن أن يكون الحل إلا عن طريق سلطة أخرى، سواء كانت تلك السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية، أم أن يتم الحل بإرادة شعبية.
٤. أن الاعتراض التوقيفي لمشروعات القوانين، يعد بمنزلة وسيلة من وسائل الرقابة الممنوحة للسلطة التنفيذية لمراقبة عمل السلطة التشريعية، وهو بذلك لا يعد انتقاصاً من عمل السلطة التشريعية، كما أنه لا يعد تعدياً لمبدأ الفصل بين السلطات، بل على العكس تماماً، إذ إنه يوازن بين كفتي السلطتين التشريعية والتنفيذية، حتى لا تحيد إحداها عن الأخرى.
٥. في ظل الظروف الاستثنائية التي مر بها العراق، لم تخرج في مجملها عن ثلاث حالات يتعرض فيها الدستور إلى التعطيل بصورة كلية أو جزئية، على وفق ما ورد في أحكامه، وهي حالة الطوارئ، وحالة الحرب، والأزمات الخاصة.

التوصيات:

١. ان منح رئيس الجمهورية سلطة اقتراح مشروعات القوانين يؤدي إلى دعم مركزه الدستوري، ويعمل على إيجاد التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال اقتراح مشروعات القوانين.
٢. أن سلطة رئيس الجمهورية محدودة في إطار الاعتراض على مشروعات القوانين، ولا ينبغي ممارسة حق الاعتراض لأسباب سياسية ذات مصلحة خاصة.
٣. أن القواعد التي تنظم السلطات الرئيسية يجب أن توضع بقانون عادي، كالقانون المدني والقانون التجاري والقواعد التي تنظم الجرائم والعقوبات، والحريات الفردية، والمعاملات الخاصة، وفيما عدا ذلك يجوز أن تصدر بمقتضى قرارات إدارية، ويمكن ان تخرج من مجال القانون العادي.

٤. عدم النظر بسلبية إلى إسهامات رئيس الجمهورية في العملية التشريعية خاصة، وإنما غالباً ما تقع من أجل الصالح العام، وعلى ضوء ما خوله الدستور له.

المصادر

١. د. سامر عبد الحميد العوضي، اختصاصات رئيس الجمهورية ومجلس النواب، دار الفتح، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص ١١.
٢. د. فاضل أحمد السنباتي، النظام الدستورية لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٩، ص ٢٧٨.
٣. د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٣، ص ٥٦٨.
٤. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
٥. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
٦. م (٤٨) و م (٦٥) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، مصدر سابق.
٧. د. معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفدرالية، كلية القانون، جامعة بغداد، أطروحة دكتوراه، ٢٠٠٧، ص ٦٢.
٨. المادة (٥٤) والفقرة (رابعاً) من المادة (٧٣) من الدستور الدائم، انظر الفقرة (سابعاً) من المادة (٩٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
٩. الفقرة (أولاً) من المادة (٥٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
١٠. د. ساجد محمد كاظم الزاملي، القانون الدستوري، بحث منشور بمجلة الكوفة للعلوم الإنسانية، العدد ٤١، ٢٠١٩، ص ٣٧٥.
١١. د. محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها، القاهرة، مطبعة النسر الذهبي، ٢٠٠٣، ص ١٨١.
١٢. د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط ٣، القاهرة، مكتبة عبد الله وهبة، ١٩٤٦، ص ٦٦٨.
١٣. د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، ط ٥، القاهرة، مطبعة عين الشمس، ١٩٨٦، ص ٦٠.
١٤. د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية " رئيس الدولة - الوزارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٣-١٤.
١٥. المادة (٧٠/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
١٦. المادة (٥٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
١٧. د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في العراق في النظام البرلماني أم رئاسي، مجلة كلية الفقه، جامعة الكوفة، العدد الرابع، سنة ٢٠٠٧، ١٧٠.
١٨. المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق الدولية، ط ٤، ٢٠٠٤، ص ٧٠٦.
١٩. أولفيه دوهاميل، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط ١، ١٩٩٦، ص ٣٢٢.
٢٠. د. بشار جميل يوسف، التفويض في الاختصاص دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٧٩، ص ٥٢.
٢١. د. عاطف عبد الله المكاوي، التفويض الإداري، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، ط ١، القاهرة، ٢٠١٥، ص ١٠.
٢٢. ردادة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور ١٩٩٦، رسالة ماجستير، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، ٢٠٠٥، ص ٣٦.

- ٢٣.د. سفيان باكراد موروب، التفويض التشريعي، مجلة بحوث مستقبلية، كلية الحداثة الجامعة، مركز الدراسات المستقبلية، العدد ٣٩، ٢٠١٢، ص ٢٨.
- ٢٤.د. بشار جميل يوسف، المصدر السابق، ص ٨٠.
- ٢٥.د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي "دراسة مقارنة"، ص ٧٤٩.
- ٢٦.المادة (٦٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- ٢٧.د. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد ٢٤، العدد الأول، ٢٠٠٨، ص ٤١٣.
- ٢٨.المادة (٦٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- ٢٩.صباح صادق جعفر، الدستور ومجموعة قوانين الأقاليم والمحافظات، المكتبة القانونية، بغداد، بدون سنة نشر، ص ١٦ - ٢٢.
- ٣٠.المادة (٨٠) من الدستور العراقي.
- ٣١.د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في النظام الوراثي، ص ١٨٨.
- ٣٢.د. علي مجيد العكيلي، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ط ١، ٢٠١٧، ص ٦٩.
- ٣٣.المادة (٨٠) من الدستور العراقي.
- ٣٤.د. محمد عبد الله حمود الدليمي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، مطبوعات جامعة العلوم التطبيقية، ٢٠٠٧، ص ١٢٦ - ١٢٧.
- ٣٥.د. عاطف عبد الله مكاوي، ص ١٧١ - ١٧٢.
- ٣٦.حسن عذاب السكيني، موضوعات الخلافة في الدستور العراقي، ج ٤، الغدير للطباعة، البصرة، ٢٠٠٩، ص ٧٨.
- ٣٧.وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، بلا دار نشر، ط ١، ٢٠٠٣، ص ١٨.
- ٣٨.لطيف مصطفى أمين، مصدر سابق، ص ١٦٤.
- ٣٩.عبد الباقي البكري، زهير بشير، المدخل لدراسة القانون، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ص ٣٨.
- ٤٠.محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح، مصدر سابق، ص ١٠٢.
- ٤١.حسن عذاب السكيني، الموضوعات الخلافة في الدستور العراقي، ج ٤، مصدر سابق، ص ٧٩.
- ٤٢.ليلي حنتوش الخالدي، مصدر سابق، ص ١٤١.
- ٤٣.مادة (١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- ٤٤.المادة (١) من قانون الطوارئ العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٠٤.
- ٤٥.د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ٥٥٧.