ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية القانون
College of Law

" Ways to strengthen the President's authority to suspend an appeal"

Assistant Professor . Dr. Jaber Hussein Ali

College of Law, University of Wasit, Wasit, Iraq

jaltamimi@uowasit.edu.iq

Article info.

Article history:
- Received 22 March 2025
- Accepted 5 April 2025
-Available online 1 December 2025

Keywords:
- **veto**
- **head of state**
- **constitution**
- **laws**
- **executive branch**
- **parliament.**

Abstract: Although the principle of separation of powers has been established in many constitutions, this principle has not established a complete separation of powers. Legislators have created numerous safeguards that preserve the three branches of government and ensure their continued existence through constitutional legitimacy. Although the current ruling systems favor parliamentary systems as representatives of the popular will, this concept does not negate the authority of the head of state and the powers he enjoys, particularly within the legislative process, including his right to veto laws before they are issued and enforced in the legislative sphere. A presidential veto serves as a mechanism or constitutional guarantee preventing the passage of laws that do not serve the supreme national interest or violate constitutional principles.

© 2023 TUJR, College of Law, Tikrit University

سبل تعزيز سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض التوقيفي

أ.م.د. جابر حسين علي

كلية القانون، جامعة واسط ، واسط ، العراق

jaltamimi@uowasit.edu.iq

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ٢٢ / اذار/ ٢٠٢٥
- القبول : ٥ / نيسان/ ٢٠٢٥
- النشر المباشر: ١/كانون الاول/٢٠٢٥

الكلمات المفتاحية :
- **الاعتراض**
- **رئيس الدولة**
- **الدستور**
- **القوانين**
- **السلطة التنفيذية**
- **البرلمان.**

الخلاصة: إن مبدأ الفصل بين السلطات بالرغم من إقراره ضمن العديد من الدساتير إلا أن هذا المبدأ لم يضع الفصل التام بين السلطات حيث أوجد المشرعون العديد من الضمانات التي كان من شأنه المحافظة على السلطات الثلاث في الدولة وضمان ديمومة استمرارها بالشرعية الدستورية، فبالرغم من النظم الحاكمة حالياً ترجح كفة الأنظمة البرلمانية بوصفها ممثلة عن الإرادة الشعبية إلا أن هذا التصور لا ينفي سلطة رئيس الدولة وما يتمتع به من اختصاصات ولاسيما ضمن العملية التشريعية ومنها حقه في الاعتراض على القوانين قبل إصدارها ونفاذها في الحيز التشريعي، إذ يكون الاعتراض الرئاسي بمثابة آلية أو ضمانة دستورية من شأنها عدم تمرير القوانين التي لا تخدم المصالح الوطنية العليا أو تخالف مبادئ الدستور.

© ٢٠٢٣, كلية القانون، جامعة تكريت

المقدمة : اولاً: اهمية الدراسة :-

أولاً: موضوع البحث

يمثل الدستور في شتى النظم القانونية ولاسيما التي تحدد طريقة حكم الدولة مرجعاً ومصدراً للسلطات الثلاث في الدولة وما تتمتع به من اختصاصات ومن بين هذه السلطات السلطة التنفيذية التي اعتمد مبدأ الثنائية فيها الدستور العراقي، حيث تتكون السلطة التنفيذية في العراق من رئيس الوزراء ورئيس الدولة، ومن بين سلطات رئيس الجمهورية في العراق منح الدستور سلطة الاعتراض على القوانين التي تصدر من البرلمان، فحق الاعتراض الرئاسي جاء ضمن الدستور العراقي بوصفه موازنة وسلطة تحد من استبداد البرلمان في إصداره للقوانين، حيث يكون حق الاعتراض ذا وظيفة حمائية، من المفترض أن تعمل على منع تمرير القوانين التي تخالف المصلحة الوطنية أو تنطوي على ما يخالف الأسس الدستورية.

ثانياً: أهمية البحث

إن دراسة موضوع البحث لها أهميتان، الأهمية الأولى بيان الاعتراض الرئاسي ومدى نجاعته بوصفه سلطة أو اختصاص موازي لاختصاص البلمان في تشريع القوانين، والأهمية الأخرى هي الأهمية العملية حيث أن بيان هذا الموضوع يكشف عن التقييم الخاص بالاعتراض الرئاسي ومدى فائدته العملية ضمن العملية التشريعي في العراق.

ثالثاً: مشكلة البحث

إن مشكلة البحث تتمثل في انعدام فاعلية الدور المنوط بالاعتراض الرئاسي بوصفه اختصاص موزاي لاختصاص البرلمان في تشريع القوانين ويأتي ذلك من الواقع العملي الذي جعل من مركز رئيس الجمهورية مركز شرفي ليس لا.

رابعاً: منهجية البحث

إن دراسة هذا الموضوع سوف تكون محددة ضمن نطاق القانوني العراقي حيث سوف نحلل النصوص الدستورية والنصوص القانونية ذات الصلة بجزيئة البحث، لذا سوف منهج الدراسة هو منهج الدراسة القانونية التحليلية.

خامساً: خطة البحث

إن دراسة موضوع بحثنا تفرض علينا تقسيم الدراسة إلى مطالب ثلاثة، يكون المطلب الأول عن التعريف بالاعتراض التوقيفي، ضمن فرعين، ويكون المطلب الثاني عن الطبيعة القانونية للاعتراض التوقيفي ومعوقاته ضمن فرعين، ونعالج ضمن المطلب الثالث موضوع تقييم فاعلية حق الاعتراض التوقيفي لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري العراقي ضمن فرعين.

المطلب الأول

التعريف بالاعتراض التوقيفي

تطرح الحياة الدستورية مفاهيماً ابتغى المشرعون على النطاق الدستوري تنظيم ما يخص صلاحيات السلطات الثلاث في الدولة محاولةً لوضع ما يدعى مبدأ الفصل بين السلطات الذي يكون ذا أثر كبير في الحفاظ على دولة يسودها القانون ويتسيدها الدستور بما يضمه من قواعد وأسس تحمي الفرد والمجتمع بأسره في الدولة، ومن بين هذه المفاهيم ما يخص الاعتراض التوقيفي أو الاعتراض الرئاسي الذي نظمت أحكامه العديد من الدساتير ومنها دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فما هو الاعتراض التوقيفي؟، سنحاول ضمن هذا المطلب بيان ماهية هذا المفهوم ضمن فرعين وفق الآتي:

الفرع الأول

معنى الاعتراض التوقيفي

إن حق الاعتراض باتفاقه مع مبدأ الفصل بين السلطات يكون أساساً من أسس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فلا يكفي لاحترام مبدأ الفصل بين السلطات أن تباشر كل سلطة الاختصاصات التي حددها الدستور لها؛ لأنّ تقسيم العمل بين السلطات في الدولة ليس هو الضمانة التي تحول بين تعدي كل سلطة على السلطات الأخرى، وإنما يجب إلى جانب ذلك أن تتسلح كل سلطة بما يكفلُ لها أن توقف أي تعدٍ قد يحصل من السلطة الأخرى، ومن هذا المنطلق تبرز الحاجة إلى حق الاعتراض الرئاسي[١].

فما هو فحوى هذا الحق الذي خولته الدساتير لرئيس الجمهورية ؟ لقد وضعَ الفقه الدستوري عدة تعريفات لحق الاعتراض الرئاسي، منها تعريفه بأنه: (هو سلطة تُمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافقَ عليه البرلمان)[٢]، كما عرفه جانب أخر من الفقه[٣] على أنه: (هو حق تنفيذي يُمنح لرئيس السلطة التنفيذية لكي يُظهر للبرلمان المساوئ المترتبة على تنفيذ القانون المقترح، وللبرلمان الحرية في الأخذ برأي الرئيس أو العدول عنه).

---

[١] حسين عثمان محمد ، النظم السياسية والقانون الدستوري، بلا ط، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠١، ص٢٣٥.

[٢] د. عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٠، ص١٠٤.

[٣] د. بدر الجعيدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠١١ ، ص٢٤٣.

وأصل الاعتراض الرئاسي هو كلمة (فيتو) اللاتينية، والتي تعني (إني أعترض) أي غير موافق وهذا المعنى الشائع سواءً كان هذا الحق مقرراً لشخص رئيس الدولة فإنه يعد سلاحاً خطيراً من الممكن أن يُهدد دولة بأكملها فيما لو تم إقراره لدولة معينة[١]، وقد تم وصف هذا الاعتراض ب(التوقيفي) إنه يتعين على رئيس الدولة في حالة اعتراضه على مشروع القانون أن يعمل على ردّ القانون إلى البرلمان لغرض دراسته مرة أخرى، أما إذا أقرَ البرلمان هذا البرلمان مرة أخرى يتم إصداره بالرغم من اعتراض رئيس الدولة عليه[٢].

الفرع الثاني

أنواع الاعتراض التوقيفي

لمّا كان حق الاعتراض يخول رئيس الدولة سلطة نسبية في الاعتراض المؤقت على مشروعات القوانين التي يقرها البرلمان ؛ فالواقع العملي يؤكد ان الاعتراض التوقيفي أضحى ضرورة اعتمدها كلاً من النظام الرئاسي والبرلماني على حدٍ سواء[٣]، ولحق الاعتراض التوقيفي نوعان:

أولاً: الاعتراض المطلق (حق التصديق)

يكون حق الاعتراض مطلقاً في الحالة التي يشترط فيها الدستور موافقة رئيس الدولة على مشروع القانون الذي أقره البرلمان حتى يكون القانون نهائياً ، لهذا يكون عدم عرض مشروع القانون الذي يقره البرلمان على الرئيس أو عرضه عليه وعدم موافقته فلا يكون قانوناً نافذاً، ومن ثمَ لا يجوز إصداره، ومن هذا يمكن القول ان هذا النوع من الاعتراض يمنع البرلمان من إصدار هذا القانون بشكل نهائي؛ لانتفاء الطريق الدستوري لإقراره[٤].

لذلك يرى البعض من الفقه[٥]، أن هذا النوع من الاعتراض يتعارض مع النظام الديمقراطي الذي يكون أساسه إرادة البرلمان باعتبارها إرادة الشعب والأمة، فإذا كانت الأمة هي مصدر السلطات، فكيفَ يمكن ان تعترض إرادة رئيس الدولة وحدها هذا القانون؟، كما ان حق الاعتراض المطلق لا يتفق مع النظام البرلماني من ناحية؛ لأنَّ رئيس الدولة يُمارس سلطاته عن طريق وزرائه، ومن ثمَ لا يجوز له ان ينتهج

---

[١] د. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، ط١، دار ريحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٢، ص١٩١.

[٢] د. محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية، بلا ط، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٧، ص٢٨٧.

[٣] د. عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، ط١، مكتبة الوفاء القانونية ، مصر ، ٢٠٠٩، ص ٨٦.

[٤] د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، بلا ط، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص٦٣٣.

[٥] د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، بلا ط، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٢٣٦.

سياسة شخصية ويعارض رأي الوزارة التي غالباً ما تمثل رأي الأغلبية البرلمانية، لأنّ الوزارة في ظل الظروف العادية تُشكل في الأنظمة البرلمانية من الأحزاب ذات الأغلبية في البرلمان وتستمر في الحكم ما دامت مؤيدة من قبل أغلبية برلمانية.

إلا أن الفقه الدستوري الحديث حاول ايجاد مخرج توفيقي بين حق الاعتراض المطلق والمبادئ الديمقراطية عن طريق جعل هذا الحق مرهوناً في استعماله بإرادة الأمة نفسها، بمعنى أن يكون هذا الحق من قبل البرلمان الجديد المُنتخب الذي تم انتخابه على أثر حلّ البرلمان القديم من قبل رئيس الجمهورية الذي أختلف معه حول قانون معين، لهذا لا يكون هناك تعارض بعد ذلك بين إرادة الأمة واعتراض رئيس الدولة[١].

ثانياً: حق الاعتراض النسبي

هذا النوع من الاعتراض يكون نسبياً في الحالة التي يكون فيها موافقة رئيس الدولة على مشروعات القوانين هي سلطة نسبية وليست مطلقة كما عليه الحال في الاعتراض التوقيفي، ففي هذه الحالة يتسنى للبرلمان إقرار أي قانون حتى في حالة عدم موافقة الرئيس عليه بعد إرساله له، أي أن رفض الرئيس لهذا القانون لا يكون له أثر توقيفياً كما في الاعتراض المطلق، بمعنى ان يكون أثر التوقيف هنا هو أثر مؤقت لا يؤدي إلى إنهاء وجود القانون، أي أن الحياة القانونية تعود إلى مشروع القانون بعد إقراره من قبل البرلمان للمرة الثانية، فالإقرار الأخر له من قبل البرلمان يعملُ على إسقاط الاعتراض من قبل رئيس الجمهورية[٢].

إلا ان ما يمكن ملاحظته على هذا النوع من أنواع الاعتراض التوقيفي إنه لا يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة ، كما إنه لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات لنه لا يؤثر على حق الشعب في منح البرلمان حق إقرار القوانين؛ لأنَّ من يستخدم هذا الحق لا يشترك في وضع القانون، فسلطته ذات أثر وقتي[٣].

والجدير بالذكر ان الاعتراض النسبي يختلف عن الاعتراض الصريح في إنه يضمُ بين ثناياه عدة صور وهي:

١ـ الاعتراض الواقف

---

[١] د. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري ، المبادئ العامة والدستور المصري، ط٢، دار الكتاب العربي، مصر، ١٩٥٢، ص٤٣٣. نقلاً عن: تغريد عبد القادر، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية، رسالة ماجستير، جامعة بغداد ـ كلية القانون، ٢٠٠٣، ص١٠٦.

[٢] د. فؤاد العطار، مصدر سابق، ص٦٣٤.

[٣] فائز أسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد ـ كلية القانون، ١٩٨٢، ص ١٤٦.

في هذه الصورة من صور الاعتراض النسبي لا يستطيع البرلمان الذي اقرَ قانون ما التغلب على اعتراض رئيس الجمهورية بأية اغلبية كانت، والسبب في ذلك هو ان هذه الصورة من صور الاعتراض النسبي يتم اللجوء إلى الشعب عند اختلاف رئيس الدولة مع البرلمان حول قانون معين، ويترتب على هذا التحكيم حل البرلمان وانتخاب برلمان جديد، إذ يكون الشعب في هذه الحالة مُطالباً بإبداء رأيه في هذا الاختلاف ، ويتم التعبير عن هذا الرأي من قبل البرلمان الجديد لكن في حالة موافقة البرلمان الجديد على القانون السابق وجبَّ على الرئيس المصادقة على هذا القانون ودون الحاجة إلى أغلبية معينة من البرلمان[١].

ويُعد حق الاعتراض الواقف أقوى أنواع الاعتراض النسبي، وهذا هو السبب الذي دعا الفقه الدستوري إلى عدم اعتبار هذا الاعتراض مُنصباً على مواد القانون من حيث الدستورية والملائمة بقدر كونه مجرد تعليق لتنفيذ القانون مدة زمنية معينة، أي إنه اعتراض ينصب على الوقت ولا يمس ناحية أخرى من القانون، ومن أمثلة هذا الاعتراض ما وردَ في المواد (١ـ ٨) من دستور الجمهورية الفرنسية لعام ١٧٩١ التي تبنت هذه الصورة المُشددة من الاعتراض[٢].

٢ـ الاعتراض البسيط

في هذه الصورة من صور الاعتراض والتي تُدعى كذلك القراءة الثانية، يتم نقض أو التغلب على هذا الاعتراض من قِبل أغلبية عادية لكي يصبح القانون نهائياً ويجب إصداره؛ لأنّ الدستور في هذه الصورة من صور الاعتراض لا يستوجب أغلبية خاصة لنقض هذا اعتراض، ويُشير البعض من الفقه[٣]، إلى ان هذا الاعتراض ليس الغرض منه دخول رئيس الدولة في نزاع مع البرلمان، بل الغرض منه هو معالجة النقص الفني في القوانين، وهذا يدعو إلى القول ان عملية التصويت في ظل أروقة البرلمان يكون القصد منها تصحيح الأخطاء الفنية في القانون الذي تم الاعتراض عليه بهذه الصورة.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الصورة من صور الاعتراض تُعتبر أضعف صور الاعتراض الرئاسي؛ والسبب في ذلك هو قلة فرص نجاحه في الأنظمة الديمقراطية التي تقوم على تعدد الأحزاب، كما أن هذا الاعتراض يمكن تجاوزه بموجب الأغلبية ذاتها التي وافقت عليه في البرلمان من جديد، ومن ناحية يمكن أن تؤثر هذه الصورة في ظل الأنظمة السياسية التي تؤمن بنظام الحزب الواحد؛ لأنّ نجاح هذا

---

[١] د. عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٠، ص١٠٧.

[٢] المصدر السابق، ص ١٠٨.

[٣] يُنظر بذلك: د. سليمان الطماوي ـ د. عثمان خليل، القانون الدستوري، ط٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٠، ص٤٣٢.

الاعتراض يتوقف على اعتبارات سياسية، فقيام النظام على وحدة القيادة ووحدة السلطة يدفعُ قدماً نحو انجاح هذا الاعتراض[١].

٣ـ الاعتراض الموصوف

أما عن هذه الصورة من صور اعتراض النسبي فقد اشترط الدستور لغرض التغلب على اعتراض الرئيس ان يتم إعادة إقرار القانون الذي وافقَ عليه البرلمان بموجب أغلبية خاصة، ففي حالة توفر هذه الأغلبية يجب على رئيس الدولة إصدار هذا لقانون، وفي حالة عدم إصداره يتم تعطيل القانون بشكل نهائي، لكن كثيراً ما يتعذر الحصول على هذه الأغلبية وهذا ما أدى إلى جعل هذه الصورة هي سلاح في يد رئيس الدولة وموازنة دستورية لغرض إصلاح أخطاء السلطة التشريعية وإساءة استعمال حقها في التشريع[٢].

لكن ما يمكن ملاحظته على هذه الصورة من صور الاعتراض النسبي إنه لا يشترط ان تصل الأغلبية الخاصة لدحض هذا الاعتراض إلى نسبة الثلثين أو ثلاثة أرباع، بل يكفي ان تتوفر الأغلبية التي يحددها الدستور لغرض دفع اعتراض رئيس الدولة والتي تُشترط أن تتوافر لإقرار القانون أول مرة، كما هو الحال في تطلب الدستور أغلبية الحاضرين المطلقة لغرض الموافقة على قانون معين، فهذه النسبة تكون كافية لدحض هذا الاعتراض، او في الحالات التي يستلزم الدستور فيها لغرض تجاوز الاعتراض الرئاسي الأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان، في حين ان إقراره القانون ذاته يتطلب ان يوافق عليه البرلمان للمرة الأولى بالأغلبية النسبية[٣].

٤ـ الاعتراض الناقل

إن هذه الصورة من صور الاعتراض النسبي يتمُ فيها نقل سلطة التقرير النهائي في مصير مشروع القانون والفصل في الاختلاف بين رئيس الدولة والبرلمان لجهة ثالثة يحددها الدستور، ويتم هذا الاعتراض بطريقين: الأول هو اعتراض يُنقل غلى الشعب في الأحوال التي يتطلب فيها الدستور عرض الأمر على الاستفتاء الشعبي بعد اعتراض رئيس الدولة، اما الطريق الأخر فهو اعتراض يُنقل إلى هيأة سياسية أو قضائية مُحددة سلفاً بموجب الدستور[٤].

المطلب الثاني

---

[١] د. عبد الله بوقفة، مصدر سابق، ص١٠٨.

[٢] د. سليمان الطماوي ـ د. عثمان خليل، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص٤٣٢.

[٣] د. عمر فهمي حلمي، مصدر سابق، ص ١١٠.

[٤] تغريد عبد القادر علي، مصدر سابق، ص ١١١.

الطبيعة القانونية للاعتراض التوقيفي ومعوقاته

إن الاعتراض التوقيفي بوصفه أحد موضوعات القانون الدستوري لم يكن محلاً لإجماع الفقه، حيث تجاذب هذا الموضوع جدلاً فقهياً كان مرده للطبيعة القانونية الخاصة بهذا الموضوع وما يعترضه من معوقات، لهذا سوف نحاول بيان الطبيعة القانونية للاعتراض التوقيفي والمعوقات التي يمكن أن تقلل من فاعليته الدستورية ضمن فرعين:

الفرع الأول

الطبيعة القانونية للاعتراض التوقيفي

ان الاعتراض المطلق لا تُثير طبيعته أي خلاف فقهي، إذ يكون هذا الاعتراض ذا طبيعة تشريعية ، اما بالنسبة للاعتراض النسبي فقد أنقسم الفقه الدستوري[١]، إلى اتجاهات ثلاثة في بيان طبيعته القانونية:

الاتجاه الأول: يؤيد أنصار هذا الاتجاه الطبيعة التشريعية للاعتراض النسبي، إذ يكون الاعتراض هنا بمثابة العمل التشريعي؛ لأنَّ مشروع القانون لا يصبح قانوناً ما دامَ الرئيس يملك حق الاعتراض عليه، فإقرار القانون من قِبل البرلمان لا يضفي عليه الطابع الإلزامي، أي لا يكتسب صفات القاعدة القانونية ويكون مُعرضاً للإبطال في أي وقت.

الاتجاه الثاني: يُميز أصحاب هذا الاتجاه بين صور الاعتراض المختلفة، أي أن أصحاب هذا الاتجاه يأخذون بنظر الاعتبار القوة التي يتمتع بها الاعتراض، حيث تضفى الطبيعة التشريعية على الاعتراض الموصوف الذي يتطلب أغلبية مشددة دون الصور الأخرى للاعتراض النسبي، ويحتج أصحاب هذا الاتجاه بحجة مفادها ان القانون عندما يعترض عليه رئيس الدولة يفقد خصائص التشريع، ويبقى مجرد قرار يخلو من القيمة الإلزامية، إلا في الحالات التي يوافق عليه البرلمان من جديد بالأغلبية المُشددة.

الاتجاه الثالث: أما أصحاب هذا الاتجاه فهم يؤيدون الطبيعة التنفيذية لحق الاعتراض إذ يرى أنصار هذا الاتجاه أن هناك بعض الإجراءات التي يستلزمها الدستور لوجود القانون، إلا انه لا يعد عملاً تشريعياً ما خلا الإجراء الذي يدخل في تكوين القرار، الأمر الذي ينشأ معه الوجود القانوني لمشروع القانون، أي تصويت البرلمان، ومعنى ذلك ان كل الإجراءات التي تسبق هذه الموافقة بالرغم من اعتبارها إجراءات تشريعية في المفهوم العام إلا أنها لا تمثلُ سوى إجراءات تمهيدية ليس لها طبيعة العمل التشريعي في

---

[١] د. عمر فهمي حلمي، مصدر سابق، ص ٢٠٩ ـ ٢١٦.

المعنى الدقيق؛ والسبب في ذلك إنها لا تؤدي إلى خلق القانون ، كما أن هذه الإجراءات التي تكون بعد الموافقة على القانون تأتي بعد اكتمال القانون، لذا فهي لا تعدو على أن تكون إجراءات لنفاذ القانون[١]،

الفرع الثاني

وظائف الاعتراض التوقيفي

حدد الفقه الدستوري دورين لحق الاعتراض الرئاسي وهما:

١ـ الدور السياسي للاعتراض الرئاسي

أجمعَ الفقه الدستوري على أن حق الاعتراض يُعد أحد عناصر تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلا يكفي لغرض احترام مبدأ الفصل بين السلطات تقسيم العمل بين سلطات الدولة الثلاث؛ لأنّ التقسيم لا يضمن منع تعدي كل سلطة على اختصاصات السلطة الأخرى، وإنما يجب ان تتسلح كل سلطة بما يكفلُ لها أن تقف بوجه التعدي الذي يصدرُ من السلطات الأخرى، وهذه هي الفائدة العملية من وجود الاعتراض الرئاسي فحق الاعتراض هو الوسيلة المُعتدلة والمُثلى لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويكون هذا الطريق أو الوسيلة أفضل وأيسر من وسيلة حل البرلمان؛ لأنَّ حق الحل يُثير صعوبات عملية ويُعد كذلك إجراء استثنائي يصعبُ اللجوء إليه لحل المشاكل العالقة بين البرلمان ورئيس الدولة ، وفي اطار الدور السياسي لحق الاعتراض تزداد أهمية وجوده في النظم الرئاسية التي تُشير دساتيرها إلى مبدأ الفصل بين السلطات فصلاً شديداً كما هو الحال في الدستور الأمريكي، فبموجب هذا الدستور لا تكون السلطة التنفيذية مسؤولة أمام السلطة التشريعية، وبدورها السلطة التنفيذية لا يكون من حقها دعوة البرلمان للانعقاد او فض دور الانعقاد او حل البرلمان، لهذا كان الاعتراض الرئاسي هو المخرج الأمثل لحماية رئيس السلطة التنفيذية (رئيس الدولة) من سطوة وتسلط السلطة التشريعية[٢].

٢ـ الدور التشريعي لحق الاعتراض الرئاسي

إلى جانب الدور المتقدم ذكره يُشكل الاعتراض الرئاسي دوراً تشريعياً يتمثلُ في تفادي ظاهرة القوانين المعيبة بما يكفلُ توفيره ضمانة للحكومة في تنفيذ برامجها التشريعية والمالية، إذ يتناول هذا الحق إلى جانب سوء إعداد القوانين وضعف صياغتها الدستورية المعيبة ، وعدم الملائمة الدستورية[٣].

---

[١] عز الدين بغدادي، مصدر سابق، ص ٨٨.

[٢] عز الدين بغدادي، مصدر سابق، ص٩٠.

[٣] د. عمر فهمي حلمي، مصدر سابق، ص١١٧.

وبعد ان انتهينا من عرض الدور الذي يقوم به الاعتراض التوقيفي يُمكننا القول أن الدور السياسي يطغى على الدور التشريعي لهذه الموازنة الدستورية؛ والسبب في ذلك هو ان وضع هذا الدور يبرزُ أكثر في الأنظمة الرئاسية منها في الأنظمة البرلمانية.

المطلب الثالث

تقييم فاعلية حق الاعتراض التوقيفي لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري العراقي

إن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بالرغم من كونه دستوراً يحمل بين طياته العديد من المبادئ والنصوص التي اعلت من شأن السلطات الثلاث في الدولة وعملت على التحديد للاختصاصات المناطة بكل سلطة إلا أنه لا ينكر أن الاعتراض التوقيفي بوصفه امتيازاً وحقاً لرئيس الجمهورية لم يلق التنظيم الدستوري المأمول من الناحية القانونية علاوةً على تقييم هذا الحق ضمن النطاق العملي، وسوف نحاول ضمن هذا المطلب بيان التقييم الخاص بحق الاعتراض الموكول لرئيس الجمهورية ضمن الدستور العراقي في فرعين وفق الآتي:

الفرع الأول

تقييم حق الاعتراض التوقيفي من الناحية القانونية

نظم الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بصورة ضمنية دور رئيس الجمهورية كونه احد طرفي السلطة التنفيذية في الاعتراض على القوانين والقرارات المحالة اليه من مجلس النواب لغرض المصادقة عليها، بنصوص دستورية تختلف باختلاف مرحلتين[١].

المرحلة الأولى: نظمت المادة (١٣٨-خامسا) من الدستور الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس الرئاسة في ممارسة جميع الصلاحيات التي نص عليها الدستور واختص بها رئيس الجمهورية فقد نص البند سادساً من المادة (١٣٨) من الدستور على ان (يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في هذا الدستور) كما منح الدستور بموجب البند خامسا من ذات المادة لمجلس الرئاسة اختصاص الموافقة او الاعتراض على القوانين والقرارات التي تسن في مجلس النواب واصدارها. وحددت هذه

(١) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط١، دار السنهوري للطباعة، بغداد، ٢٠١٦ ، ص ٧٨.

المادة القواعد الاجرائية لمرحلتين من مراحل العملية التشريعية[١] ، فنصت المادة (١٣٨ - خامساً) من الدستور على ان:

(أ- ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب الى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليها بالإجماع وإصدارها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه باستثناء ما ورد في المادتين (١١٨- ١١٩) من هذا الدستور والمتعلقتين بتكوين الأقاليم .

ب- في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة تعاد القوانين والقرارات الى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها , والتصويت عليها بالأغلبية , وترسل ثانية الى مجلس الرئاسة للموافقة عليها.

ج - في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانية خلال عشرة ايام من تاريخ وصولها اليه , تعاد الى مجلس النواب , الذي له ان يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه غير قابلة للاعتراض ، وتعد مصادقاً عليها).

ومن تحليل النصوص الدستورية يتبين لنا ان الاختصاصات والصلاحيات المنصوص عليها في الدستور والممنوحة لرئيس الجمهورية تمارس من مجلس الرئاسة (الرئيس ونائبيه)، علماً أن مجلس الرئاسة ، مجتمعاً ، يتولى ممارسة جميع الاختصاصات ، وفقاً لأحكام الفقرة رابعاً من المادة (١٣٨) [٢] ورسم الدستور آلية لإصدار قرارات مجلس الرئاسة وأستوجب ان تتخذ قرارات المجلس بالإجماع[٣]. اذ نص البند رابعاً من المادة (١٣٨) على أن (يتخذ مجلس الرئاسة قراراته بالإجماع , ويجوز لأي عضو ان ينيب أحد العضوين الآخرين مكانه).

ولمجلس الرئاسة الحق في الاعتراض على القانون وعدم المصادقة عليه وإعادته الى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها[٤].

فإذا ما حصل مثل هذا الفرض، يقوم مجلس النواب بدراسة اعتراضات مجلس الرئاسة على القانون، فأما ان يُعّدل القانون وفقاًلتلك الاعتراضات او يبقى القانون بحالته الأولى ، وفي كلتا الحالتين يجب ان يصوت المجلس بالأغلبية ويعاد إرساله الي مجلس الرئاسة الذي يمتلك تجاه القانون نفس الصلاحيات التي يمتلكها في المرة الأولى فإما ان يصادق عليه أو يعترض ويعيده الى مجلس النواب خلال عشرة ايام

---

(١) هيكلية مجلس النواب ودوره في الحياة العامة : بحث منشور علي موقع: http://www.na-iragi.com.Bylaw/parliament-doc، ص ١٨.
(٢) د. رافع خضر صالح شبر ، مصدر سابق، ص ٨٢.
(٣) د. رافع خضر صالح شبر، مصدر سابق ، ص ٨٣.
(٤) ليلى حنتوش الخالدي : تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية , رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة بابل ٢٠٠٩ , ص ١١٩ .

واذا ما تحققت هذه الحالة يكون لمجلس النواب الحق في اقرار القانون دون الرجوع الى مجلس الرئاسة بشرط تحقيق أغلبية ٣/٥ ثلاثة أخماس أعضائه[١].

وعالج النظام الداخلي لمجلس النواب موضوع اعتراض (مجلس الرئاسة) فالمادة ١٣٧ من النظام نصت بأن (لمجلس الرئاسة الموافقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب وإصدارها , بعد إرسالها اليه خلال عشرة أيام من تأريخ وصولها بأَستثناء ما ورد في المادتين (١١٨) و (١١٩) من الدستور وفي حال عدم الموافقة تعاد القوانين الى مجلس النواب)، اما المادة ١٣٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب فقد ورد بها :-

اولاً :- يعقد مجلس النواب جلسة لهذا الغرض – ويحيل المجلس قرار النقض والبيانات المتعلقة بها الي لجنة مختصة لدراسة المشروع محل الاعتراض والأسباب التي استند عليها قرار عدم الموافقة ويعرض تقرير اللجنة المختصة على المجلس للنظر فيه على وجه الاستعجال، فاذا اقر المجلس مشروع القانون محل النقض بالأغلبية ترسل الى مجلس الرئاسة للموافقة عليها .

ثانيا :-في حالة عدم موافقته ثانية خلال عشرة أيام من تأريخ وصولها اليه فلمجلس النواب بعد إعادتها اليه ان يقر بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه غير قابلة للاعتراض وتعد مصادقاً عليها .

أما المرحلة الثانية: فقد نصت المادة (١٣٨) من الدستور أولا (يحل تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) اينما ورد في هذا الدستور ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية ، بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ هذا الدستور) ونصت المادة (٧٣) من الدستور على أن (يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية: ثالثا: يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها).

الإجراءات في هذه المرحلة تختلف عن المرحلة الأولى إذ يقوم مجلس النواب بإرساله القانون بعد إقراره من قبل مجلس النواب بحسب التفصيل السابق الى رئيس الجمهورية لغرض المصادقة عليه ويعد القانون مصدقاً عليه بحالتين :

١ – مصادقة رئيس الجمهورية خلال ١٥ يوم من تاريخ تسلم القانون .

٢ – انتهاء مدة ١٥ يوم من استلام القانون دون صدور المصادقة من رئيس الجمهورية .

نلاحظ أن هناك فرق في آلية المصادقة على القوانين ففي الحالة الأولي فالقوانين لا تكون نافذة المفعول الا بعد الموافقة عليها من قبل مجلس الرئاسة وفي حالة عدم الموافقة تعاد للنظر فيها من قبل مجلس

(١) هيكلية مجلس النواب ودورها في الحياة العامة , مصدر سابق , ص ١٨ .

النواب اما في الحالة الثانية تصبح نافذة وتدخل حيز التطبيق بعد ان يشرعها مجلس النواب ويصادق عليها رئيس الجمهورية وفي حالة عدم المصادقة عليها من قبل رئيس الجمهورية خلال مدة محددة يعد القانون مصادقاً عليه ويدخل حيز التنفيذ .

والجدير بالذكر ان قرار سن التشريع يحيله مجلس الرئاسة وليس مجلس النواب لان القانون يرسل الى مجلس الرئاسة للموافقة عليه بالإجماع وفي حالة عدم الموافقة يعاد الي مجلس النواب لدراسة الاعتراضات ويرسل ثانية الي مجلس الرئاسة للموافقة علية وفي حالة الاعتراض مرة اخرى من قبل مجلس الرئاسة يعاد الى مجلس النواب لكي يقره بأغلبية ٥/٣ ثلاثة أخماس عدد أعضائه – وهذه آلية تجعل مجلس الرئاسة هيئة برلمانية تشريعية وليس مجلس رئاسي تنفيذي[١].

إن صلاحيات نقض تشريعات مجلس النواب التي كانت مقررة لكل عضو من الاعضاء الثلاثة في مجلس الرئاسة في الدورة السابقة , قد انتهت بانتهاء عمر مجلس الرئاسة الذي انتهى بدوره بانتخاب رئيس الجمهورية في الدورة الحالية , ونعتقد ان تبرير منح مجلس الرئاسة سلطة الاعتراض في الدورة الاولى قد املتها ظروف العملية السياسية القائمة على التوافق السياسي القائم على الاساس الطائفي والقومي ولحداثة التجربة الديمقراطية في العراق. وشهدت المرحلة الأولى اعتراضين :

الاعتراض الاول: على خلفية إقرار مشروع قانون المحافظات رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ ، حيث استلمت رئاسة الجمهورية مشروع القانون بتاريخ ٢٠٠٨/٢/١٦ وقبل إقرار القانون برزت بعض الشكوك حول دستورية بعض المواد وكانت أمام المجلس عشرة أيام أما للاعتراض على القانون او للموافقة عليه وهو ما طرح سلسلة من الخيارات:

- المصادقة علي مشروع القانون وهو مالم يتحقق بسبب الاعتراضات عليه.

- الطلب رسمياً من المحكمة الاتحادية المكلفة بالنظر في دستورية القانون ، لكن مهلة الأيام العشرة لم تكن كافية .

- رد القانون الي مجلس النواب لإعادة طرح الموضوع للاطمئنان علي الجانب الدستوري فيه[٢]. واطلع مجلس الرئاسة على رسالة رئيس مجلس النواب ومقترحه - القاضي بسحب اعتراض مجلس الرئاسة

---

[١] د. جواد الهنداوي، مراجعة تصحيحية للنصوص الدستور العراقي، ط١، دار الرافدين, للطباعة والنشر، بيروت,٢٠٠٦ , ص ٥٨ –٥٩.

(٢) ان تأجيل إقرار مشروع القانون لا يترتب عليه تأخير في تطبيقه حيث ان المادة /٥٥ اولاً من القانون تنص علي عدم سريان أحكامه الا بعد إجراء الانتخابات ، خصوصاً ان مجلس الرئاسة قد أقر بالإجماع قرار مجلس النواب بإجراء انتخابات مجالس المحافظات في ٢٠٠٨/١٠/١ , و جاء الاعتراض على جملة مسائل منها التصويت السري علي المادة (٢٤) من مشروع القانون المتعلقة بكركوك وهي المرة الأولى التي يلجأ فيها مجلس النواب لهذا الإجراء كما اعترض علي المادة (٥٠) المتعلقة بالأقليات القومية والدينية – فيما يخص النصاب والتصويت والمادة (٣٥) الخاصة يمنع استخدام

على ان يقدم مشروع قانون تعديل على القانون يأخذ بنظر الاعتبار النقاط المثارة وغيرها – وأعطى الموافقة السلبية باستخدام مبدأ مضي المدة ليسمح بنشره في الجريدة الرسمية وإبقاء الملاحظات المثارة حول القانون معلقة من اجل المتابعة[١].

الاعتراض الثاني : عندما امتنع نائب رئيس الجمهورية طارق الهاشمي عن المصادقة على قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ على خلفية اعتراضه على النسبة المخصصة للعراقيين المقيمين في الخارج فاعتراضه جاء على المادة الأولى من القانون , لأنها لا تعطي مقاعد تتناسب مع أعداد العراقيين في الخارج ودعا الى زيادتها من ٥٪ الى ١٥٪ في البرلمان المقبل والذي سيضم ٣٢٣ نائباً[٢], وهذا يعني ان يعاد القانون مرة أُخرى الى البرلمان لكي يتم تعديل المادة التي تم الاعتراض عليها والتصويت عليها ثانية[٣], وقد وافق مجلس النواب على إدخال تغييرات على قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ مما يعني عدم تعرضه لنقض ثان من قبل نائب الرئيس – فوافق النواب على توزيع المقاعد البرلمانية و التي كانت سبباً في اعتراض نائب الرئيس على النسخة الأولى من القانون . وعدلت المادة ١ من قانون التعديل الاول وذلك بإضافة نسبة النمو السكاني بمعدل ٢,٨ % لكل محافظة سنويا مما جعل العراقيين يصوتون اينما كانوا لقوائم محافظاتهم او لمرشحيهم ولو كانوا خارج العراق , كما شمل التعديل منح مكونات نسبة من المقاعد (كوتا) تحسب من المقاعد المخصصة لمحافظاتهم على ان لا يؤثر ذلك على نسبتهم في حالة مشاركتهم في القوائم الوطنية ,و يلاحظ ان التعديل قد الغى المادة ١٥ وحل محلها المادة(١) , فالتعديل لم يقتصر على المادة الاولى من القانون[٤].

دوائر الدولة ودور العبادة بأية وسيلة كانت لاغراض الدعاية الانتخابية ، والمادة ٣٣ الخاصة بعدم الجواز لموظف الدولة والسلطات المحلية بالدعاية الانتخابية لصالح أي مرشح و المادة ٣٢ التي تحظر استعمال الصور والدعاية لرموز شخصية لغير المرشحين للمزيد ينظر نص اعتراض الرئاسة العراقية على قانون انتخابات مجالس المحافظات. منشور على الموقع www.karemlash44 .com \vb\showthread .php?29745 .

(١) في ٢٠٠٨//١٢/١٩ صدر بيان صحفي من مجلس الرئاسة – يبين سحب الاعتراض وقد وافق مجلس الرئاسة بالاجماع علي التقدم في وقت لاحق بمقترحات التعديلات للمزيد ينظر بيان صحفي عن مكتب نائب رئيس الجمهورية منشور علي موقع : alforattv.tv./index.php?show=news action=article .

(٢) تباين في آراء النواب حول اعتراض الهاشمي علي قانون الانتخابات– منشور علي موقع : iraq shabab– net/index php?option=com.contcnt

اعتراض الهاشمي علي قانون الانتخابات مرتبط بطموحه السياسي و تعزيز موقفه بين المهجرين ألسُنه في الخارج منشور علي موقع: www.aiquds –co.UK./index.asp? , وكانت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات قد حددت ١٦ كانون الثاني ٢٠١٠ موعداً للانتخابات التشريعية لكن التأجيلات والنقض الأخير يجعل إجراءها في موعدها أمر غير ممكن ينظر : الهاشمي يؤكد حقه الدستوري برفض توقيع قانون الانتخابات بحث منشور على موقع / www.alarbiya.net.

(٣) الهاشمي ينقض قانون الانتخاب – منشور علي الموقع ://: www.masrawy.comNews.

(٤) ينظر قانون تعديل الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥

واخيراً سحب نائب الرئيس اعتراضه على قانون الانتخابات ، وامتدح التعديلات الجديدة بوصفها أتفاقاً اكثر عدلاً بحق الأقليات العراقية[١].

أما بالنسبة لدور نواب رئيس الجمهورية في المرحلة الأولى فبعد ان كان اختيارهم يتم طبقا لنص المادة (١٣٨ – ثانيا) التي نصت على أن (ينتخب مجلس النواب رئيسا للدولة، ونائبين له يؤلفون مجلساً يسمى (مجلس الرئاسة) يتم انتخابه بقائمة واحدة وبأغلبية الثلثين) أصبح اختيارهم من قبل رئيس الجمهورية.

فقد نصت المادة (١) من قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) الصادر في ٩ كانون الثاني ٢٠١١ على أن (يختار رئيس الجمهورية عند تسلمه مهامه الدستورية نائبا او اكثر على أن لا يزيد على ثلاثة ويعرض هذا الترشيح على مجلس النواب للمصادقة عليه بالأغلبية) [٢].

اما عن اختصاصات نواب رئيس الجمهورية فهناك بوناً شاسعاً بين المرحلتين ففي المرحلة الاولى وطبقا للمادة (١٣٨) من الدستور وكون النائب أحد أعضاء مجلس الرئاسة يتمتع بجميع الصلاحيات التي نص عليها الدستور واختص بها رئيس الجمهورية ومنها حقه في الاعتراض على القوانين والقرارات التي يصدرها مجلس النواب، في حين حددت اختصاصات نواب رئيس الجمهورية في المرحلة الثانية فقد نصت المادة (٥) من قانون نواب رئيس الجمهورية على أن (يمارس نائب رئيس الجمهورية الصلاحيات التي يخولها رئيس الجمهورية لها من الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور).

أما بالنسبة الى نطاق اختصاص رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين بالنسبة الى القوانين العادية ويتجلى ذلك في المادة (١٣٨) من الدستور التي استلزمت الموافقة بالإجماع لإصدار القوانين وبمفهوم المخالفة فإن عدم المصادقة هو اعتراض مع استثناء بالإجماع لإصدار القوانين مع استثناء المادتين (١١٨ و١١٩) من الدستور والمتعلقتين بتكوين الاقاليم من حق الاعتراض , ومن الجدير بالذكر ان صلاحيات مجلس الرئاسة مرهونة بدورة انتخابية واحدة يحل بعدها تعبير رئيس الجمهورية ومن ثم فأن المادة ٧٣ /ثالثاً لا تمنحه حق الاعتراض التوقيفي ، اما القوانين الدستورية فالدستور نص ضمنيا على الاعتراض , فمشروع التعديل يتطلب موافقة مجلس النواب عليه وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية عليه خلال سبعة ايام[٣].

---

(١) ينظر البرلمان العراقي يصادق على قانون الانتخابات , منشور على الموقع ://: www.bab.com/news/fullnews.cfm

(٢) منشور في المواقع العراقية العدد ٤١٤٧في ٢٤ كانون الثاني ٢٠١١

(٣) المادة ١٢٦ ثالثا من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

الفرع الثاني

تقييم حق الاعتراض التوقيفي من الناحية العملية

من جهة أخرى يُشير الواقع العملي في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة إلى إضعاف دور صلاحيات رئيس الجمهورية، إذ أن الاختصاصات الواردة في دستور ٢٠٠٥ مثلت اختصاصات واسعة كما جاء ذلك بنص المادة (٧٣) والتي حددت اختصاصات رئيس الجمهورية ومنها: (ت ـ يُصادق رئيس الجمهورية على القوانين التي يسنها مجلس النواب ويُعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها)، ومع سعة هذه الصلاحيات إلا انها لا تعد سوى مجرد صلاحيات شكلية؛ لأنَّ المادة (١٣٨) من دستور ٢٠٠٥ نصت على: (يحل تعبير مجلس الرئاسة محل تعبير رئيس الجمهورية أينما وردَ في هذا الدستور)، إلا ان البعض من الفقه يرى أن موقف المشرع بموجب المادة المتقدم ذكرها هو موقف لا غبار عليه؛ لأنَّ اسناد صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية يُعتبر مخالفة للقوانين التي تحكم الأنظمة البرلمانية والتي تقضي بعدم مسؤولية رئيس الجمهورية، وعدم المسؤولية ناتجة من عدم امتلاكه سلطات تترتب عليها مسؤولية معينة، فأينما وجدت السلطة فُرضت المسؤولية[١].

كما ان الرأي المتقدم تدعمه المادة (٦٧) من دستور عام ٢٠٠٥ والتي أشارت إلى تقليل صلاحيات رئيس الجمهورية العراقي؛ لأنَّ منصب رئيس الجمهورية هو منصب شرفي احتفالي يُمثل رمزاً للدولة، كما نصت على ذلك المادة (٦٧): (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، ويُمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور) ، فهذا النص يشير إلى مسألة تقليل صلاحيات رئيس الجمهورية مع رفع المسؤولية عنه[٢].

أن الإخلال بالتوازن بين اختصاصات رئيس الدولة ومسؤوليته في قانون أدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ليس بالأمر المستغرب وذلك أذا ما علمنا أن الجهة التي سنت ووضعت مواد ذلك القانون هي سلطة التحالف المؤقتة [٣] ، والتي لم تهتم كثيرا بتحقيق ذلك التوازن بقدر ما كانت تهتم بتحقيق أهدافها الخاصة التي تصبوا أليها من تحقيق الاستقرار الأمني وإيقاف الهجمات المتكررة على قواتها فضلا عن تحقيق التوازن بين مطالب الساسة العراقيين الذين تنوعت مطالبهم العرقية والطائفية

---

[١] علي عبد القادر مصطفى، الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة، بلا ط، مطبعة السعادة، مصر، ١٩٨٢، ص٢٦٢. نقلاً عن: د. أحمد يحيى الزهيري، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام ٢٠٠٣، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦، ص ٤١.

[٢] د. أحمد يحيى الزهيري، المصدر السابق، ص ٢٤١.

(٢) حميد حنون الساعدي، قراءة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون . جامعة بغداد، العدد الأول، ٢٠٠٩، ص١١-١٢.

ولذلك أصبحت قوات التحالف في موقف دقيق تحاول الخروج فيه بوثيقة دستورية بأية صورة كانت ولاسيما أنها مقيدة بمدد زمنية محددة سلفا [١] ، وفي خضم تلك الظروف المعقدة التي أعترت السياسة الأمريكية في العراق [٢] تم اصدار قانون أدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ولذلك فقد جاء ذلك القانون مشوبا بالتناقض والنقص وعدم الانسجام في أكثر من مادة [٣] ، وأدى ذلك الى أيجاد بناء دستوري غير سليم أختل فيه التوازن بين المؤسسات الدستورية بشكل عام وأختل فيه التوازن بين اختصاصات رئيس الدولة ومسؤوليته بشكل خاص.

أستمر قانون أدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بالنفاذ لمدة قاربت سنة وتسعة أشهر ، بعد ذلك صدر دستور ٢٠٠٥ ودخل حيز النفاذ بعد أن رسم قانون أدارة الدولة الآلية التي تم بموجبها وضعة [٤].

ولم يختلف الدستور الجديد عن الدساتير العراقية التي سبقته في مسالة تحقيق التوازن بين اختصاصات رئيس الدولة ومسؤوليته ، فالدستور المذكور قد أخفق ايضاً في إقامة التوازن السالف الذكر وهذا ما يتضح لنا من خلال مراجعة النصوص الدستورية التي عالجت منصب رئيس الجمهورية في دستور ٢٠٠٥.

فقد خول دستور ٢٠٠٥ رئيس الدولة مجموعة من الاختصاصات التي يغلب عليها الطابع الشكلي مما انعكس على دور الأخير في المجال السياسي فأصبح غائباً أو مغيباً في ذلك المجال ، وبالرغم من ذلك فقد توسع واضعي الدستور في تحديد المسؤولية الملقاة على عاتق رئيس الدولة ، فقد منح الدستور مجلس النواب اختصاص مساءلة رئيس الجمهورية وللمجلس أيضاً اختصاص إعفاءه من منصب وذلك بعد أدانته من المحكمة الاتحادية العليا عن الحنث باليمين الدستورية أو انتهاك الدستور أو الخيانة العظمى [٥] .

ومن ثم أصبح رئيس الدولة يباشر اختصاصات محدودة وغير مؤثرة وهو في ذات الوقت يخضع لمسؤولية واسعة وخطيرة تصل الى حد مساءلته وإعفاءه من منصبه ، وذلك بلا شك أدى الى الإخلال بالتوازن بين اختصاصات رئيس الدولة ومسؤوليته في دستور ٢٠٠٥.

---

(٣) د. منذر الفضل ، مشكلات الدستور العراقي ، ط١، منشورات اراس ، اربيل ، ٢٠١٠، ص ٥٥-٥٦ ، د. خيري عبد الرزاق جاسم ، العملية السياسية في العراق ومشكلات الوصول الى دولة القانون ، ط١، مركز العراق للدراسات ، بغداد،٢٠٠٩- ص(٤٧-٥٥) .

(١) نبيل عبد الرحمن حياوي، دولة القانون الديمقراطية ، ط٢، المكتبة القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٧، ص(١١٦-١١٩) .

(٢) المواد (٦٠، ٦١) من قانون أدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤

(٣) البند (سادساً) من المادة (١٦) من الدستور .

الخاتمة

أولاً: النتائج

١ـ لم نجد في الدستور العراقي تحديداً دقيقاً للأسباب التي تدعو رئيس الدولة الى الاعتراض على القوانين وهو مسلك غير محمود من قبل المشرع الدستوري حتى يتم تقييد هذا الحق وحصره في الامور او المسائل الوارد ذكرها في الدستور.

٢ـ أن منصب رئيس الجمهورية منصب حساس ومهم جدا في الدولة في كل الأنظمة السياسية, ولكن دوره يختلف من نظام إلى آخر, ففي النظام البرلماني يكون دوره اقل مما هو عليه في النظامين الرئاسي والمختلط, فمعظم الصلاحيات الفعلية التي من اختصاص السلطة التنفيذية في ظل النظام البرلماني موكولة إلى رئيس مجلس الوزراء.

٣ـ إن الواقع العملي في ظل تجربة إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ وكذلك ما جاء به دستور عام ٢٠٠٥ يؤكد المنصب الشرفي وعدم فاعلية حق الاعتراض الممنوح لرئيس الجمهورية إذ لم نلاحظ فاعلية هذا الاختصاص الدستوري بالرغم من أهميته في العملية التشريعية.

٤ـ إن فاعلية حق الاعتراض التوقيفي يحدها من جانب آخر ضمن دستور عام ٢٠٠٥ موضوع إقالة رئيس الجمهورية إذ من شان هذا الاختصاص الممنوح للبرلمان أن يلغي أو يعطل الاعتراض التوقيفي ضمن الكثير من الأحيان.

ثانياً: المقترحات

١. نقترح تعديل الفقرة (ثالثاً) من المادة (٧٣) من الدستور العراقي وبشكل يمنح رئيس الجمهورية اختصاص الاعتراض التوقيفي على التشريعات التي يسنها مجلس النواب ، الذي يمكن له أن يتجاوز اعتراض رئيس الجمهورية بأغلبية موصوفة كأن تكون الأغلبية المطلقة أو أغلبية الثلثين، وذلك من أجل وضع حد لسيطرة بعض القوى السياسية النافذة على النشاط التشريعي للمجلس فضلاً عن تحقيق التوازن السياسي بين السلطات العامة في الدولة في العراق.

٢ . ضرورة النص على وضع التسبيب كعنصر من عناصر اعتراض الرئيس في جمهورية مصر على القوانين؛ لما له من أثر ايجابي في الحدّ من التعسف في استعمال هذه الموازنة الدستورية ونقترح وضع الصيغة التالية: (لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين على أن يكون اعتراضه مُسبباً) .

٣ـ نتمنى على المشرع الدستوري العراقي أن لا يخضع قرار المحكمة الاتحادية العليا بإدانة الرئيس إلى تصويت مجلس النواب ففي حالة عدم تصويت المجلس لصالح قرار المحكمة الاتحادية بالإدانة فلا يمكن إقالة الرئيس من منصبه.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب

١. أحمد يحيى الزهيري، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام ٢٠٠٣، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦.

٢. بدر الجعيدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠١١.

٣. جواد الهنداوي، مراجعة تصحيحية للنصوص الدستور العراقي، ط١، دار الرافدين, للطباعة والنشر، بيروت,٢٠٠٦.

٤. حسين عثمان محمد ، النظم السياسية والقانون الدستوري، بلا ط، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠١.

٥. خيري عبد الرزاق جاسم ، العملية السياسية في العراق ومشكلات الوصول الى دولة القانون ، ط١، مركز العراق للدراسات ، بغداد،٢٠٠٩ .

٦. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط١، دار السنهوري للطباعة، بغداد، ٢٠١٦.

٧. سليمان الطماوي ـ د. عثمان خليل، القانون الدستوري، ط٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٠.

٨. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، ط١، دار ريحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٢.

٩. عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، ط١، مكتبة الوفاء القانونية ، مصر ، ٢٠٠٩.

١٠. عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٠.

١١. عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٠.

١٢. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، بلا ط، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.

١٣. محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية، بلا ط، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٧.

١٤. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، بلا ط، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٤.
١٥. منذر الفضل ، مشكلات الدستور العراقي ، ط١، منشورات اراس ، اربيل ، ٢٠١٠.
١٦. نبيل عبد الرحمن حياوي، دولة القانون الديمقراطية ، ط٢، المكتبة القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٧.

ثانياً: الرسائل والاطاريح

١. تغريد عبد القادر، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية، رسالة ماجستير، جامعة بغداد ـ كلية القانون، ٢٠٠٣.
٢. فائز أسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد . كلية القانون، ١٩٨٢.
٣. ليلى حنتوش الخالدي : تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية , رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة بابل ٢٠٠٩.

ثالثاً: البحوث

١ـ حميد حنون الساعدي، قراءة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون . جامعة بغداد، العدد الأول، ٢٠٠٩.

٢ـ هيكلية مجلس النواب ودوره في الحياة العامة : بحث منشور علي موقع:

http://www.na-iragi.com.Bylaw/parliament-doc

٣ـ نص اعتراض الرئاسة العراقية على قانون انتخابات مجالس المحافظات. منشور على الموقع
www.kar emlash44 .com

٤ـ تباين في آراء النواب حول اعتراض الهاشمي علي قانون الانتخابات، منشور علي موقع : iraq shabab-net/index php?option=com.contcnt

٥ـ البرلمان العراقي يصادق على قانون الانتخابات , منشور على الموقع :

www.bab.com/news/fullnews.cfm

رابعاً: القوانين

١ـ قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤

٢ـ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.