



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة المستقبل

كلية القانون

الأختصاصات التشريعية لرئيس الدولة

بحث مقدم الى كلية القانون - جامعة المستقبل كجزء من متطلبات

نيل شهادة البكالوريوس في القانون

اعداد الطالب

مصطفى حسن نوري

اشراف

د. طه كاظم المولى

2025 م

1446 هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

((وَمَنْ يَتَّقِ اللَّهَ يَجْعَلْ لَهُ مَخْرَجًا ۖ وَيَرْزُقْهُ مِنْ حَيْثُ لَا يَحْتَسِبُ ۗ وَمَنْ يَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ فَهُوَ حَسْبُهُ ۗ إِنَّ اللَّهَ بَالِغُ أَمْرِهِ ۗ قَدْ جَعَلَ اللَّهُ لِكُلِّ شَيْءٍ قَدْرًا))

صدق الله العلي العظيم

سورة الطلاق: الآية 2-3

الأهداء

أمي وأبي قطعنا القلب، أنتم الذين شددتم سوارى نجاحى هذا، وأنتم
الذىن دفعتمونى للأمام. وأنتم من تستحقون أن تكون على رأس قائمة
الإهداء هذا ...

الى الزهور العبقرة فى هذه الحىاة .. اخوتى
الى كل الاصدقاء والاحبة اهدىهم هذه الثمرة بعد عطاء دام سنين
طوال ..

الباحث

شكر وأمتنان

إلى الدماء الزكية التي سالت وروت ارض الرافدين .. فلولا دمائكم لما وصلت الى هذا المشوار في الحياة .. فالكلمات هذه ماهية إلا شيء قليل لما قدمته لنا .. كل الشكر والعرفان لكم ..

إلى أستاذي الفاضل (د. طه كاظم المولى) لما قدمه لي من ارشادات ونصائح لأنجاز هذا البحث ...

إلى الأيدي المعطاءة إلى من لم يدخروا جهداً في وصولي إلى من وصلت إليه. إلى أساتذتي في جامعة المستقبل .

الباحث

الفهرست

الصفحة	الموضوع
1	المقدمة
2	أهمية البحث - مشكلة البحث - منهجية البحث - خطة البحث
4	المطلب الأول الأختصاص في وضع السياسة العامة للدولة
5	الفرع الاول - الحق في الدعوة للأستفتاء
7	الفرع الثاني - حل مجلس النواب وتأجيل أجتتماعات المجلس
12	المطلب الثاني - الحق في اقتراح القوانين الفرع الأول - سلطة أقتراح القوانين والتصدي لها وأصدارها
15	الفرع الثاني - سلطة الأعتراض على القوانين
19	الخاتمة
20	المصادر

المستخلص

إن رئيس الدولة في غالبية الدساتير في العالم يلعب دوراً في إدارة الدولة من خلال تأثيره على المؤسسة التنفيذية والتشريعية ويعد رئيس الدولة الضمانة الفعالة لتوازن السلطات، وقد أولت الدساتير أهمية بالغة لمنصب رئيس الدولة وحددت صلاحياته، التي تتسع وتضيق حسب الدستور ووفقاً لقواعد النظام البرلماني، والدستور العراقي لسنة 2005 أعطى صلاحيات لرئيس الدولة من بينها صلاحيات تشريعية تنتفق والتنظيم الدستوري لعلاقة رئيس الدولة بالبرلمان في الأنظمة البرلمانية من خلال منح صلاحيات لرئيس الدولة يؤثر من خلالها على البرلمان لتحقيق التوازن بين السلطات.

Abstract

In most constitutions around the world, the head of state plays a role in administering the state through his influence on the executive and legislative institutions. The head of state is the effective guarantee of the balance of powers. Constitutions have given great importance to the position of the head of state and have defined his powers, which expand and contract according to the constitution and in accordance with the rules of the parliamentary system. The Iraqi Constitution of 2005 granted powers to the President of the State, including legislative powers that are incurred and the constitutional regulation of the relationship between the President of the State and Parliament in parliamentary systems by granting powers to the President of the State through which he influences Parliament to achieve a balance between the powers.

المقدمة

يتطلب قيام أي دولة وجود ثلاثة أركان وهي، إقليم، وشعب يستقر عليه وسلطة هذه الأخيرة التي لم تكن في بدايتها مقسمة بين هيئات معينة، وإنما كانت بيد شخص واحد ألا وهو الحاكم ونظراً لما ترتب عن أحادية السلطة من استبداد، وما شهدته الشعوب من تطور سياسي، حيث رأت أن أعمال الدولة ليست كلها من طبيعة واحدة، وإنما هي ذات طبيعة مختلفة قامت على إثر ذلك عدة حروب وثورات للتخلص من هذا الوضع، وهو ما تحقق بعد نضال كبير حيث تم فصل السلطة عن شخص الحاكم، ومنه ظهرت في الدولة ثلاثة سلطات، تشريعية، تنفيذية وقضائية.

وحفاظاً على هذا المكسب قامت مختلف الدول من خلال دساتيرها على تحديد اختصاصات كل سلطة، خاصة اختصاصات السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث قامت بتحديد المجال الذي يخوض فيه كل من القانون والتنظيم والتمييز بينهما، وتحديد البيئات التي تقوم بهما.

وتعود الغاية من تركيز الدول على تحديد اختصاصات كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار مبدأ الفصل بين السلطات، لكونهما المبادرتان عادة بممارسة مظاهر السلطة والحكم في المجتمع وانطلق تحديد اختصاصات السلطتين في البداية، من إعطاء السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القوانين إلا أنه ومع مرور الزمن قد شيدت كلا السلطتين تغير وتطور، فقد تطورت وظيفة السلطة التنفيذية، فلم تعد تقتصر على مهمة تنفيذ القوانين، بل لها كذلك حق تنظيم المسائل التي لا ينظمها التشريع، وذلك عن طريق إصدارها لما يعرف بالتنظيمات المستقلة والتي يصدرها رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية.

كما تغيرت طبيعة العلاقة التي كانت تربط السلطتين، فبعد أن كان هناك انفصال مطلق بينهما، أصبح من الضروري إقامة علاقة اتصال بينهما، وهذا راجع لعدة مبررات وأسباب فضمن عدم تجزئة السيادة الشعبية وعدم فقدان السير المنتظم والمطرّد للمؤسسات السياسية، أمر يقتضي إقامة علاقة بين السلطتين.

أولاً - أهمية البحث

يعتبر رئيس الجمهورية اهم الركائز التي تقوم عليها البيئة التنفيذية خاصة وتقوم عليه الدولة بصفة خاصة كذلك مبدأ الفصل بين السلطات من أهم المبادئ التي تقوم عليها الأنظمة السياسية، ومن خصائص الدولة القانونية حيث عولج هذا المبدأ في العهد اليوناني على يد الفيلسوف أرسطو وأفلاطون وجون لوك وظهرت ملامحه أكثر على يد الفيلسوف مونتيسكو في كتابه الشهير روح القوانين حيث أكد على الفصل بين السلطات الثلاثة في الدولة.

ثانياً - مشكلة البحث

وتتمثل أشكالية البحث في إشكالية رئيسية تتمحور فيما تتمثل الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية وماهي الاختصاصات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، وأيضاً ما هي اختصاصات الأصيلة والاستثنائية لرئيس الجمهورية، وكذلك ماهي الضوابط والقيود الدستورية الواردة على ممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصاته التشريعية.

ثالثاً - منهج البحث

اتبع الباحث في هذا البحث المنهج التحليلي ومحاولة تحليل النصوص القانونية تحليلاً جيداً، ومعرفة مدى وضوحها من غموضها والوصول الى رؤية جيدة.

رابعاً - خطة البحث

اعتمد الباحث على خطة ثنائية مقسمة إلى مطلبين تسبقها مقدمة وأنهاها بخاتمة كالتالي:

المطلب الأول - الأختصاص في وضع السياسة العامة للدولة

الفرع الأول - الحق في الدعوة للأستفتاء

الفرع الثاني - حل مجلس النواب وتأجيل أجتتماعات المجلس

المطلب الثاني - الحق في اقتراح القوانين

الفرع الأول - سلطة اقتراح القوانين والتصدي لها وإصدارها

الفرع الثاني - سلطة الاعتراض على القوانين

المطلب الأول

الأختصاص في وضع السياسة العامة للدولة

المبحث الأول

الأختصاصات التشريعية لرئيس الدولة وأحكامها

أفتتح الدستور العراقي النافذ صلاحيات رئيس الجمهورية بنص عام، يوصي بأن للرئيس بموجب نصوص الدستور، صلاحيات هامة يمكن من خلالها تنفيذ ما ورد في نص المادة (67) منه، فقد نصت المادة على أن (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسير على ضمان الألتزام بالدستور، والمحافظة على أستقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام الدستور) ومن المؤكد أن نقل مفردات هذا النص الى حيز الواقع يقتضي بالضرورة تمتع الرئيس بالمزيد من الصلاحيات، لاسيما وأن الدستور العراقي لم يأخذ بقاعدة التوقيع المجاور (رئيس الوزراء - الوزير المختص)⁽¹⁾، مما يعني أن الرئيس ينفرد بممارسة الصلاحيات المناطة لو بموجب الدستور⁽²⁾.

وبناءً على ذلك سيتم دراسة أختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية من جانبين:

المطلب الأول

الأختصاص في وضع السياسة العامة للدولة

يعد هذا الاختصاص من الإختصاصات المهمة التي تمارسها السلطة التنفيذية في مستوياتها العليا فعند ما يمارس رئيس السلطة التنفيذية (رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو عند اشتراكهما معاً) رسم السياسة العامة، لا يدخلون في تفاصيل الأعمال التنفيذية وإنما يكتفون بوضع الأطر العامة للسياسة العامة ويختصون جميعاً بالأشراف على تنفيذها والتنفيذ يكون من اختصاص الوزراء كل بحسب وزارته⁽³⁾، غير أنه لا بد من ملاحظة أن كل وزير يلزم بوضع سياسة وزارته ضمن حدود السياسة العامة للدولة، ويتضمن النص على رسم السياسة العامة للدولة ما يتعلق بالجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية⁽⁴⁾.

(1) مها بهجب يوسف، تولية رئيس الجمهورية وسلطته في دستور جمهورية العراق 2005، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهدين، مجلد 17، العدد 3، العراق، 2015، ص237.

(2) د. علي يوسف شكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012، ص127.

(3) د. إسماعيل إبراهيم البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط1، القاهرة، دار النهضة العربية، 1993، ص225.

(4) إسماعيل إبراهيم البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، مصدر سابق، ص226.

الفرع الأول

الحق في الدعوة للاستفتاء

الاستفتاء في اللغة العربية يعني طلب الفتوى أو الرأي أو الحكم في مسألة من المسائل، ويقال افتى الفقيه في مسألة يعني أبان الحكم فيها⁽¹⁾، واستفتيت الفقيه في المسألة، أي سألت عن الحكم فيها⁽²⁾، والفتوى هي الجواب عما يشكل من المسائل الشرعية والقانونية⁽³⁾، ومن المهم الإشارة الى أن ذكر الاستفتاء قد ورد بأكثر من موضع في القرآن الكريم منها قوله تعالى: ((وَيَسْتَفْتُونَكَ فِي النِّسَاءِ قُلِ اللَّهُ يُفْتِيكُمْ فِيهِنَّ))⁽⁴⁾، وقوله تعالى بشأن عدد أهل الكهف: ((قُلْ رَبِّي أَعْلَمُ بِعَدَّتِهِمْ مَا يَعْلَمُهُمْ إِلَّا قَلِيلٌ فَلَا تُمَارِ فِيهِمْ إِلَّا مِرَاءً ظَاهِرًا وَلَا تَسْتَفْتِ فِيهِمْ مِنْهُمْ أَحَدًا))⁽⁵⁾.

يقصد بالاستفتاء أخذ رأي الشعب في موضوع محدد، وينقسم الاستفتاء الى استفتاء دستوري إذا كان متعلق بموضوع دستوري واستفتاء تشريعي وذلك حين يتم أخذ رأي الشعب في مشروع قانون أو تعديل قانون قائم، واستفتاء سياسي وذلك حينما يتم إجرائه بشأن أمر من الأمور السياسية العامة⁽⁶⁾.

من التعريف أعلاه يتضح أن موضوع الاستفتاء الشعبي يتسع ليشمل كل موضوع عام دون اعتبار لطبيعة الموضوع فقد يكون مشروع قانون سواء أكان قانوناً عادياً أم دستورياً وقد يكون مجرد قرار سياسي صادر من سلطة من سلطات الدولة فهو يشمل كل عمل من أعمال السلطة التنفيذية والتشريعية، كما أن الاستفتاء هو الطريقة التي تتجلى فيها ممارسة الشعب لسيادته بنفسه لكونه في حقيقة الأمر أهم مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، ومن المهم الإشارة الى انه ليس المقصود بالشعب هنا الشعب بمعناه الاجتماعي وإنما الشعب بمعناه السياسي الذي يشمل جميع المواطنين الذين يتمتعون بالحقوق السياسية ممن تدرج أسماؤهم في جداول الانتخابات النيابية وتتوافر فيهم شروط الناخب التنظيمية التي تنسجم مع مبدأ الاقتراع العام⁽⁷⁾.

(1) أبي الحسن احمد بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، ج4، القاهرة، 1971، ص474 .

(2) الشيخ عبد الله البستاني، الوافي، بيروت، 1980، ص457.

(3) ابراهيم مصطفى وآخرون، مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ج2، مصر، 1961، ص680

(4) سورة النساء، الآية 127.

(5) سورة الكهف، الآية 22.

(6) د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2019، ص1205.

(7) د. محمود محمد حافظ، الوجيز في القانون الدستوري، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص192.

ويعد الأستفتاء أحد مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، والتي تمثل نظاماً وسطاً بين الديمقراطية المباشرة (التي يتولى فيها الشعب بنفسه ممارسة جميع السلطات)، والديمقراطية النيابية (التي يقتصر فيها دور الشعب على انتخاب نواب يمارسون السلطة نيابة عنه داخل البرلمان)⁽¹⁾.

ومن صور الأستفتاء الشعبي والذي يختص بصلاحيات رئيس الدولة في العراق هو التعديل على الدستور، لقد أشارت المادة (126) من الدستور الى إن رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لخمس أعضاء مجلس النواب الحق في اقتراح التعديل، وهذا يعني إن دستور العراق 2005 قد أعطى الحق بأقتراح التعديل الى السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ويبدو إن المشرع الدستوري قد حاول أن يساير الأتجاه الذي يعطي الحق بأقتراح تعديل الدستور الى السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽²⁾.

إذ انه مهما قيل بشأن منح حق التعديل للسلطة التشريعية لأن هذه السلطة هي اقرب السلطات تمثيلاً للأمة وتحقيق المبادئ الديمقراطية، إلا انه يجب أن لا يغفل دور السلطة التنفيذية في التطبيق العملي، إذ إنها تقوم بتنفيذ جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية، وهي اقرب الى تفهم حاجات الحكم ومصالح الشعب، كما إن لديها القدرة على تحسس الأفكار الدستورية السائدة في المجتمع ، كما إن تمييز سلطة على سلطة أخرى بهذا الحق، من شأنه أن يعمل على تعارض مبدأ التوازن بين السلطات الثلاث، كما يتعارض مع مبدأ التعاون معها⁽³⁾.

لذا فإن العديد من الدساتير ومنها دستور العراق 2005 قد منحت حق اقتراح تعديل الدستور للسلطتين التشريعية والتنفيذية ، ومن أمثلة ذلك الدستور الفرنسي لعام 1875، والدستور التشيكوسلوفاكي لعام 1930، والدستور الأسباني لعام 1931.

فإذا افترضنا موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب على اقتراح مشروع التعديل الذي تم تقديمه من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، وبناءً على اقتراح خمس أعضاء مجلس النواب، فتبدأ مرحلة جديدة، هي مرحلة عرض مشروع التعديل المقترح الذي وافق عليه ثلثي أعضاء مجلس النواب بالمناقشة على الشعب في استفتاء شعبي عام.

(1) د. احمد شعبان رمضان، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص138.
(2) د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1969، ص92.
(3) د. إبراهيم شحيا، المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية للطبع والمنشورات، بيروت، 1982، ص155.

فإذا حاز مشروع التعديل المقترح على موافقة الشعب عليه في الاستفتاء الشعبي العام، فلا بد من أن يعرض مشروع التعديل على رئيس الجمهورية للتصديق عليه خلال سبعة أيام ويتم بعد ذلك نشره في الجريدة الرسمية لكي يعتبر التعديل نافذاً.

ويلاحظ انه لا بد أن يؤخذ بنظر الاعتبار ماورد في المادة (142) من الدستور التي أشارت الى ضرورة أن يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب، خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور، وتحل اللجنة بعد البت بمقترحاتها.

كما أشارت الى ضرورة أن تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتعد مقرة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، كما يجب أن تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب وفقاً لما ورد في البند ثانياً من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها خلال مدة لا تزيد على الشهرين من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النواب.

ويكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر⁽¹⁾.

الفرع الثاني

حل مجلس النواب وتأجيل اجتماعات المجلس

أن حل البرلمان يمثل الطريق المبتسر في انهاء المجلس النيابي قبل حلول الموعد القانوني الطبيعي المحدد لانتهاه وكالته عن الشعب وحق الحل يتخذ مفهوماً مختلفاً وأكثر خطورة عن سائر الوسائل الاخرى التي تملكها السلطة التنفيذية للدفاع عن نفسها في مواجهة البرلمان كفض دور الأنعقاد وتأجيل أنعقاد البرلمان إذا أن هذه الوسائل تمثل في الحقيقة رقابة محدودة التأثير، فلا يترتب على استخدامها فقدان المجلس النيابي لكيانه ووجوده، لذا فحق الحل يعد من اخطر الإختصاصات التي يمارسها رئيس الدولة في ميدان التدخل في

⁽¹⁾ حسين جبار عبد، مظاهر مبدأ سمو الدستور (دراسة في دستور العراق لعام 2005)، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول/ السنة السادسة، ص352.

سير العمل البرلماني وفي مجال الرقابة على السلطة التشريعية بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية⁽¹⁾، فحق الحل يعد من أهم وسائل السلطة التنفيذية الفعالة في مواجهة السلطة التشريعية وهو يعد ضرورياً لحفظ التوازن بينهما إذ هو المقابل الطبيعي بل الحتمي للمسؤولية الوزارية⁽²⁾، وحق الحل يعد سلاحاً ذا حدين فهو من ناحية يعمل على حفظ التوازن بين السلطتين ومن ناحية أخرى يعد سلاحاً خطراً بيد رئيس الدولة يستطيع من خلاله أن يشل عمل البرلمان إذا تم اللجوء إليه باستمرار، وقد يتخذ وسيلة للوصول إلى أغلبية متفقة مع ميوله ورغباته سواء بتكرار استعماله أو باستعماله في وقت يعتقد مناسبتة لأغراضه⁽³⁾.

وقد يسند الاختصاص في حل البرلمان إلى رئيس الدولة وحده دون أن يشاركه فيه احد، وذلك من منطلق أن هذه السلطة تعد وسيلة لدفاع رئيس الدولة عما يعتقه من آراء وأفكار يعتقد أن الرأي العام يؤيده فيها⁽⁴⁾، فالحل هنا يتم بواسطة رئيس الدولة عند نشوب نزاع بينه من جهة والبرلمان والوزارة من جهة أخرى وتكون الوزارة في هذا الفرض متمتعة بثقة الأغلبية البرلمانية⁽⁵⁾، لذا يعمد رئيس الدولة إلى إقالة الوزارة وتشكيل أخرى من الأقلية أو من خارج البرلمان لتدبير شؤون الدولة وتكون هذه الوزارة مؤيدة لوجهة نظره وقادرة على تحمل مسؤولية حل البرلمان، ويترتب على حل البرلمان إجراء انتخابات جديدة⁽⁶⁾، تعد بمثابة إستفتاء شعبي حيال تصرف رئيس الدولة⁽⁷⁾، فإذا أسفرت الانتخابات عن أغلبية برلمانية تؤيد الوزارة الجديدة التي جاء الحل على يديها فهذا يعني أن تصرف رئيس الدولة كان سليماً وأنه كان محقاً في إقالة الوزارة السابقة وحل البرلمان وأنه في ذلك يتفق مع اتجاهات الرأي العام إزاء سياسة البلاد أما إذا تمخضت هذه الانتخابات عن فوز الأغلبية القديمة بأغلبية مقاعد البرلمان دل هذا الاتجاه الشعبي على خطأ تصرف رئيس الدولة عندما أقال وزارة الأغلبية وأنه قد أساء التقدير عندما عمد لحل البرلمان، الذي وقف معه جمهور الناخبين مما يجعل مركز رئيس الدولة في غاية الأجرأ، ويترتب على هذا الفرض ضرورة استقالة وزارة الأقلية وتعيين وزارة جديدة

(1) علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2004، ص 2-3.

(2) د.نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص 382

(3) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط3، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، 1946، ص 586.

(4) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات الظنية والوضعية شرعاً وقانوناً، ط2، القاهرة، دار النهضة العربية، 1995، ص 204.

(5) د. محمد المجذوب : القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان (واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم)، ط4، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2002، ص 117.

(6) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1993، ص 333.

(7) علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، مصدر سابق، ص 39.

متمتعة بثقة الأغلبية النيابية، ويضطر رئيس الدولة الى دعوة زعماء الأغلبية الذين اقالهم سابقا لتأليف الوزارة، وهذا ما يؤدي إلى زعزعة الثقة برئيس الدولة فاذا كان النظام جمهوريا فقد يضطر رئيس الدولة إلى الاستقالة، أما إذا كان النظام ملكياً فأن وضع رئيس الدولة يكون اكثر احراجاً⁽¹⁾، فرئيس الدولة لا يستطيع أن يستخدم حق الحل ما لم يكن له تأثير واسع على أغلبية الرأي العام⁽²⁾، وكانت هناك دلائل واضحة على ان أغلبية الناخبين مستعدة لتأييد سياسته ضد سياسة البرلمان⁽³⁾، فحق الحل الرئاسي مبني على رغبة رئيس الدولة وتقديره الشخصي⁽⁴⁾.

يقصد بتأجيل انعقاد البرلمان وقف جلسات المجلس النيابي أو دورة من دوراته، ويعد من الوسائل التي تعمل على تخفيف حدة النزاع القائم بين البرلمان والحكومة فقد ينشب نزاع بين البرلمان والحكومة باتخاذ إجراءات خطيرة مثل حل المجلس النيابي أو استقالة الوزارة فيكون من الصواب هنا هو تهدئة الخلاف بينهما عن طريق تأجيل البرلمان لإعطاء فرصة لكل منهما أن يراجع نفسه ويصفي الخلاف، فالتأجيل إذن يعني عادة عن حل البرلمان ويساعد على إيجاد تقارب في وجهات النظر⁽⁵⁾.

وقد تفرض الدساتير عادة بعض القيود التي يجب على السلطة التنفيذية مراعاتها عند استخدام حقها في التأجيل وذلك بالنص على تقييد التأجيل بمدة زمنية معينة لا يجوز تخطيها، أو بالنص على أن لا يؤثر التأجيل على المدة المقررة لدور الانعقاد العادي والتي لا يجب بحال أن تقل عن مدة معينة⁽⁶⁾، وكذلك لا يجوز تأجيل انعقاد البرلمان إلا إذا وجدت نصوص صريحة تخول السلطة التنفيذية هذا الحق، فإذا سكت الدستور عن ذكره، فلا يجوز اللجوء إليه وبالتالي فإنه إذا ما ساد النظام وعادت الحياة الطبيعية يعود المجلس إلى جلساته وأعماله من جديد⁽⁷⁾.

وإن الدستور العراقي لعام 2005 لم يشر إلى موضوع تأجيل اجتماعات مجلس النواب بل أشار الى تمديد الفصل التشريعي التي نصت عليه المادة (58/ثانياً) التي تنص على (يتم تمديد الفصل لدورة انعقاد مجلس

01 د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات الظنية والوضعية شرعاً وقانوناً، مصدر سابق، ص 204.

02 د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، مصدر سابق، ص 333.

03 خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 1997، ص 124.

04 د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات الظنية والوضعية شرعاً وقانوناً، مصدر سابق، ص 205.

05 صادق سلام علوان، دور وصلاحيات رئيس البلاد تجاه السلطة التشريعية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق

– قسم القانون العام –، الجامعة الإسلامية، لبنان، 2021، ص 32.

06 رأفت الدسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2015، ص 144.

07 سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص 616-617.

النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوماً، لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك، بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس) ويرى جانب من الفقه العراقي أن منح رئيس الجمهورية حق تمديد الفصل التشريعي بصورة مستقلة ومنفردة، وعدم اقترانه بطلب من رئيس الوزراء، يخل بما هو مفترض في النظام البرلماني، كذلك الحال منح رئيس الوزراء هذا الحق بصورة مستقلة، فالأصل أن يمارس رئيس الوزراء هذا الحق بقرار من الوزارة على أن يصدر بمرسوم من رئيس الدولة استناداً الى قرار الوزارة⁽¹⁾، والدستور لم ينص على أن يصدر القرار من رئيس الجمهورية بناء على قرار الوزارة كما أجاز له حق الانفراد في طلب تمديد الفصل التشريعي⁽²⁾، أما عن موقف النظام الداخلي لمجلس النواب فقد نصت المادة (24) منه على أن (لا يجوز افتتاح الجلسة إلا بحصول النصاب القانوني للحضور المنصوص عليه في المادة (23) من هذا النظام، وإذا تبين أن النصاب القانوني لم يكتمل أجل الرئيس افتتاحها لمدة لا تقل عن نصف ساعة فإذا لم يكتمل أيضاً يعلن الرئيس تأجيل الجلسة ويعين موعداً آخر لأنعقادها).

(1) فائز عزيز اسعد، دراسة ناقدة لدستور العراق، دار البستان للطباعة والنشر، بغداد، 2016، ص38.
(2) احسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار الحكمة، بغداد، 2015، ص430.

المطلب الثاني

الحق في اقتراح القوانين

المطلب الثاني

الحق في اقتراح القوانين

يعد اقتراح القانون المرحلة الأولى لسن القانون التي تبدأ من تاريخ إعداد المشروع حتى تقديمه الى السلطة المختصة بمناقشة التشريع والتصويت عليه، إذ أن الاقتراح ذو أهمية كبيرة وخطرة فهو اللبنة الأولى في البناء القانوني⁽¹⁾.

الفرع الأول

سلطة اقتراح القوانين والتصدي لها وإصدارها

يعرف الأقتراح بأنه (عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع ابتغاء استيفاء الإجراءات الواجبة دستورياً لصدور تشريع به)⁽²⁾، هذا وقد يتضمن مشروع القانون المقترح الرغبة في إصدار قانون جديد ينظم موضوعاً لم يتناوله بالتنظيم قانون بعينه ولربما يتضمن تعديلاً لقانون قائم في الواقع تعديلاً جزئياً، أو تعديلاً كلياً بإحلال القانون المقترح محل القانون القائم⁽³⁾.

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

لرئيس الجمهورية بصورة منفردة أو مشتركة مع مجلس الوزراء حيث أن مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء⁽⁵⁾، ورغم ذلك فإن رئيس الجمهورية يستطيع التقدم بمشاريع القوانين بصورة غير مباشرة عن طريق عشرة من اعضاء كتلته في البرلمان حيث أن مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء

(1) تغريد عبد القادر الدليمي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، 2003، ص30.
(2) عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، ج1، في نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية، مطبعة الآداب، النجف، 1972، ص253.
(3) عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، 1986، ص184.
(4) جعفر الدراجي، العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور العراق لسنة 2005، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، العدد4، السنة 8، 2016، ص468.
(5) المادة (60/أولاً) من الدستور العراقي لعام 2005.

مجلس النواب، أو من إحدى لجانته المختصة⁽¹⁾.

ونظم الدستور العراقي لسنة 2005 ، اقتراح القوانين في المادة (60/أولاً) بالنص: (مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء)، وهذا النص يوصي: بأن لكل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء الحق في تقديم مشاريع القوانين بصورة منفردة، فكان من الأجدر على المشرع الدستوري ان يصوغ المادة بصورة دستورية سليمة بشكل يبعدها عن التأويات، فهذه المشاريع تقدم من رئاسة الجمهورية الى مجلس النواب، لكنها من الناحية الواقعية صنيعة مجلس الوزراء، ويقدمها رئيس الجمهورية على أساس أدبي تشريفي لا اكثر، إلا أن وجود هذه المادة بهذه الصياغة يمنح صلاحيات تشريعية لرئيس الجمهورية يمارسها بصورة منفردة، وقد تؤدي الى مشكلات وتنازع في الاختصاصات بين قطبي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء)⁽²⁾ ويحيل رئيس مجلس النواب مشروعات القوانين التي تقدمها السلطة التنفيذية: (رئيس الدولة، ومجلس الوزراء) على اللجان المختصة لدراستها، وإبداء الرأي بشأنها قبل عرضها على المجلس لمناقشتها، على ان يتم ذلك بحضور ممثل عن اللجنة التي تقدم المشروع، ويتم مناقشة المواد والمبادئ الأساسية للمشروع، فإذا لم يوافق المجلس عليها من حيث المبدأ، وبأغلبية أعضائه عُذ ذلك رفضاً للمشروع المقدم، أما إذا وافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ فيتم مناقشة المواد الواحدة تلو الأخرى، ويتم أخذ رأي أعضاء مجلس النواب في كل مادة من مواد المشروع على حده، ثم يؤخذ رأي الأعضاء إجمالاً بالمشروع المقدم بأكمله⁽³⁾.

ويلاحظ هنا: عدم دقة النص الدستوري في الإشارة الى حدود صلاحية رئيس الجمهورية في حق اقتراح القوانين، الأمر الذي قد يؤدي الى الإخلال في مبدأ (التوقيع المزدوج)، وذلك: بأن يعمل رئيس الدولة منفرداً، ومن ثم يشكل إخلالاً لمبدأ التوازن بين السلطات في النظام البرلماني.

يتمتع رئيس الدولة الفدرالية بسلطات تشريعية مختلفة كالمصادقة أو الاعتراض على مشاريع القوانين، فمصادقة رئيس الدولة على النص التشريعي الذي يقره البرلمان يشكل دائماً عملاً تشريعياً أو ذات طابعية شبه تشريعية على الأقل، ويعد جزءاً لا يتجزأ من أصول التشريع ومن عملية انجاز القانون، فهذا الحق يمنحه دستور كل دولة لرئيسها، كما أن الوجود القانوني للتشريع يوجب بداية موافقة أو تصويت عليه السلطة التشريعية، ولأكمال وجوده القانوني، أي خروج التشريع الى حيز التطبيق والنفاد وإلزام الشعب بإتباعه، فمن

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

(2) فائز عزيز اسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، مصدر سابق، ص38.

(3) ينظر: المادتين (132 و 133) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2005.

الضرورة أن يجتاز مرحلتين هما إصداره ونشره من قبل السلطة التنفيذية، فإذا اجتاز التشريع هاتين المرحلتين، افترض أن يعلم به الشعب ووجب عليهم الخضوع لإحكامه، وبخلاف إتمام هاتين المرحلتين تبقى مشاريع القوانين مجرد أعمال مادية من دون أن يكون ملزماً لسلطات الدولة والأفراد على حد سواء⁽¹⁾.

إن السلطة التنفيذية تتدخل في بعض أعمال السلطة التشريعية وبالمقابل تتدخل السلطة التشريعية في بعض أعمال أو تصرفات السلطة التنفيذية، أي هناك نوع من العلاقة بين السلطتين في مجال التشريع والتنفيذ، ففي النظام البرلماني يكون فصل السلطات مرناً أو غير جامد، ويوجد في هذا النظام رئيس الجمهورية وهو رئيس الدولة الذي يتميز عن رئيس الحكومة وفي هذه الحالة تكون الحكومة حكومة متضامنة. أما رئيس الجمهورية فهو يملك سلطة مصادقة مشاريع القوانين باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية، لأن القانون لا يصبح نافذاً بعد موافقة البرلمان عليه إلا بعد مصادقة رئيس الدولة عليه ونشره في الجريدة الرسمية لكي يتحقق العلم به⁽²⁾، كذلك رئيس الدولة أو رئيس الجمهورية في الأنظمة الجمهورية يملك سلطة معارضة مشاريع القوانين، كما يملك سلطة المصادقة لمشاريع القوانين، وهذه المعارضة من رئيس الدولة لمشروع القانون يكون لفترة من الزمن ويؤجل بالتالي تنفيذه، وذلك استناداً إلى الحق المسند له في الدستور تبعاً لدرجة مرونة الاعتراض، لذا يطالب رئيس الدولة مناقشة مشروع القانون مجدداً في البرلمان نتيجة لنقضه، وهذا النقض يكون نقضاً مخففاً أو نقضاً مرناً إذ يطلق عليه النقض المعلق⁽³⁾، لذا يتبين لنا أن حق النقض الذي يمارسه رئيس الدولة في النظام البرلماني ليس في مرتبة واحدة، ومن هنا تظهر قوة ودور رئيس الدولة في ممارسة السلطة إن كانت شكلية أو يمارس سلطة حقيقية فعلية.

وبموجب الفقرة خامساً من المادة (138) ، بعد سن القرارات في مجلس النواب يرسل هيئة الرئاسة للمصادقة الدستور عليها بالإجماع وإصدارها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها من مجلس النواب⁽⁴⁾، وعند استلام هيئة الرئاسة للمشروع القانون والقرارات يملك حق المصادقة أو النقض بالإجماع وحسب رؤيته لها في ضوء عدم معارضته مع الدستور أو المصلحة العليا للبلد. وفي حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على مصادقة مشروع القانون والقرارات، يعيدها إلى مجلس النواب لإعادة النظر ومناقشته مجدداً في النواحي المعترض عليها، وعند التصويت عليها بالأغلبية ترسل ثانية إلى هيئة الرئاسة للمصادقة والموافقة عليها.

(1) صادق سلام علوان، دور وصلاحيات رئيس البلاد تجاه السلطة التشريعية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص81.

(2) ثروت بدوي، النظم السياسية، مصدر سابق، ص430.

(3) صادق سلام علوان، دور وصلاحيات رئيس البلاد تجاه السلطة التشريعية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص82.

(4) المصدر نفسه.

لذا لم يبين الدستور الدائم للعراق الاتحادي العام 2005 الأغلبية المطلوبة في حالة نقض مشروع القانون أو القرارات من قبل هيئة الرئاسة، ولكن يفهم منها أن الأغلبية المطلوبة في هذه الحالة الأغلبية البسيطة لأعضاء مجلس النواب الحاضرين في الجلسة بعد تحقق الفقرة الأولى من المادة (59) من دستور العراق⁽¹⁾. وبعد استلام هيئة الرئاسة لمشروع القانون والقرارات للمرة الثانية يحق لهيئة الرئاسة أما المصادقة عليها وإصدارها أو نقضها للمرة الثانية وخلال عشرة أيام من استلامها لها. وفي حالة عدم مصادقتها يلزم هيئة الرئاسة بإعادتها إلى مجلس النواب، وحينئذ يحق لمجلس النواب تجاوز النقض الرئاسي الثاني بالتصويت على مشروع القانون والقرارات بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه وعند ذلك يعد القانون مصادقاً عليه⁽²⁾، من دون الحاجة إلى إرسالها مجدداً إلى هيئة الرئاسة، وهذه دلالة على أن مجلس النواب يمكن له أن يتجاوز النقض الرئاسي المشاريع قوانينها وقراراتها بالأغلبية الموصوفة وهي ثلاثة أخماس عدد الأعضاء الكلي لمجلس النواب البالغ (275) عضواً، وهذا يعني أن مجلس النواب يحتاج إلى (165) صوتاً للتغلب على النقض الرئاسي لمشاريع قوانينها وقراراتها.

الفرع الثاني

سلطة الاعتراض على القوانين

يعرف الفقه هذا الحق بأنه (سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان)⁽³⁾، على أن هذه السلطة هي سلطة شخصية تقديرية يتمتع بها رئيس الدولة فهو الذي يقرر ملاءمة اللجوء إلى استعمالها، إذ أن الدستور أوجب على رئيس الدولة في القسم الدستوري الذي يحلفه عندما يقبض على أزمة الحكم أن يحترم دستور الدولة وقوانينها وأن يحفظ استقلال الوطن وسلامة أراضيه، فانه من حقه، بل من واجبه، إذا ما وجد في قانون محال إليه من البرلمان لإصداره، ما يخالف أحد هذه الأهداف أن يطلب إعادة النظر في

(1) المادة (138/أ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(2) المادة (1/60) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(3) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص15.

القانون⁽¹⁾، فالدساتير تمكن رئيس الدولة من الاعتراض على قانون اقره البرلمان لاعتقاده في عدم ملاءمته للمصلحة العامة ولكن على ان لا يترتب على الاعتراض إعدام أو محو القانون المعترض عليه. بمعنى انه لا يشكل عقبة أمام تنفيذ الإرادة العامة المعبر عنها بالقوانين التي تضعها الهيئة التشريعية إذ تنص الدساتير عادة بان القانون المعترض عليه يصدر رغم هذا الاعتراض إذا أعاد البرلمان إقراره للمشروع بالأغلبية العادية أو بأغلبية خاصة طبقاً للنصوص الدستورية المقررة بهذا الخصوص⁽²⁾، وحق الاعتراض يتفق مع مبدأ فصل السلطات ويعتبر من أسس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فلا يكفي لاحترام المبدأ ان تباشر كل سلطة الاختصاصات التي حددها الدستور، لان تقسيم العمل بين سلطات الدولة المختلفة ليس في ذاته ضامناً يحول دون تعدي كل سلطة على اختصاصات الأخرى، انما يجب إلى جانب ذلك ان تسلم السلطة بما يكفل لها توقف تعدي السلطات الأخرى. ومن هنا تتضح الحاجة إلى حق الاعتراض فكثيراً ما يؤدي هذا الحق إلى توجيه نظر البرلمان إلى الاعتداء بملاسات خاصة قد يكون أغفلها حين أقر مشروع القانون، لان رئيس الدولة وهو المكلف بتنفيذ القوانين ، أعلم من غيره بالعقبات التي تعترض هذا التنفيذ، فإذا ما رأى ثمة عقبات تواجه تنفيذ قانون معين كان من حقه بل من واجبه منع هذا القانون بالاعتراض عليه، على ان يبين للبرلمان مسوغات ذلك ومن ثم يحيط هذا الأخير علمه بمثل تلك المعوقات، مما يكون ذلك مقدمة لإجراء الاصلاحات التشريعية، إذ يعمد البرلمان إلى معالجة أوجه القصور التي كشفها رأي رئيس الدولة في التشريع وهكذا فحق الاعتراض وسيلة لا غنى عنها من وسائل تحقيق التعاون وتبادل الرأي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽³⁾، فضلاً على ان هذا الحق يعد من أهم وسائل السلطة التنفيذية في رقابة السلطة التشريعية. فكل من السلطتين تمتلك وسائل تستطيع بواسطتها من فرض رقابتها على أعمال الأخرى. ويأخذ حق الرئيس في الرقابة السياسية على دستورية القوانين شكل اعتراضه على مشروعات القوانين غير الدستورية، فإذا رأى رئيس الدولة ان مشروع القانون المقدم إليه للتصديق عليه وإصداره غير دستوري، كان من حقه الاعتراض عليه وإعادته مرة أخرى للمجلس النيابي.

(1) تغريد عبد القادر الدليمي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص 96.

(2) فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971، ص 349.

(3) تغريد عبد القادر الدليمي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص 98.

وتباين موقف الفقهاء والمختصين بدراسة الواقع السياسي والدستوري في ظل نصوص دستور 2005 من موضوع اختصاص رئيس الجمهورية بالامتناع عن تصديق مشروعات القوانين التي يسنها مجلس النواب وفقاً لأحكام المادة (73/ثالثاً) من الدستور .

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

المقصد الأول - الرأي الناكر لمنح رئيس الجمهورية اختصاص الامتناع عن تصدي مشروعات القوانين

يركز هذا الرأي على أن رئيس الجمهورية في مرحلة الرئاسة الفردية (أي في المرحلة النيابية التي بدأت سنة 2010، ليس له أن يمتنع عن تصديق مشروعات القوانين التي يسنها مجلس النواب ويرفعها إليه لغرض المصادقة والإصدار وإنما له فقط المصادقة على القوانين وفقاً لما ورد في المادة (73/ثالثاً) التي نصت على (يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها) وبهذا تكون مصادقته شكلية حيث أن الدستور لم يمنح حق الامتناع عن التصديق وكذلك اعتبر القوانين مصادقاً عليها بمضي مدة (15) يوم بغض النظر عن قبول رئيس الجمهورية من عدمه، كذلك استند هذا الرأي في تدعيم رأيه على أنه لا يوجد في الدستور نص يمكن الاستقادة منه للقول بامتلاك رئيس الجمهورية مثل هكذا صلاحية مما يعني عدم صحة أية امتناع عن تصديق يمكن أن يرد من رئيس الجمهورية على أي قانون يسنه مجلس النواب في الدورة البرلمانية التي بدأت منذ سنة 2010⁽¹⁾.

إضافة إلى ما تقدم فإن هذا الرأي يستند كذلك في تبرير رأيه على أن المادة (138) من الدستور هي تتعلق بمرحلة أو فترة انتقالية ألا وهي الفترة أو الدورة البرلمانية الأولى التي بدأت من سنة 2006 الى 2010، وبالتالي فإن هذه المادة انتهت بانتهاء الفترة المحددة لها ومن ثم يعاد العمل بأحكام المادة (73) من الدستور والتي حددت اختصاصات وصلاحيات رئيس الجمهورية⁽²⁾.

(1) حسن خضير عباس، الصلاحيات ذات الطابع التشريعي للرئيس العراقي بعد عام 2005، مجلة محكمة للبحوث العلمية، المجلد3، العدد7، 2024، ص309.

(2) عدنان عاجل، القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، بغداد، 2010، ص51.

المقصد الثاني - الرأي المؤيد لمنح رئيس الجمهورية اختصاص الأمتناع عن تصديق مشروعات القوانين

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

إضافة إلى ذلك ما ورد في المادة (73/البند عاشر) والذي أكد على أن رئيس جمهورية يمارس أليه صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور، كما أن اختصاص التصديق الذي ورد في البند ثالثاً من المادة (73) لا يعني دائماً أن رئيس الجمهورية ملزم بأن يوافق على مشروعات القوانين التي يسنها مجلس النواب بل أن اختصاص التصديق يتضمن كذلك معنى عدم الموافقة أو الرفض أو الأمتناع عن تصديق مشروعات القوانين متى ما كان مشروع القانون فيه من العيوب الشكلية أو الموضوعية التي توجب عدم التصديق، أما من حيث الواقع العملي نجد أن رئيس الجمهورية الأسبق (جلال طالباني) قد امتنع عن تصديق مشروع قانون لتعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 عندما رفض المادة (136/ب) كونها توفر حماية للمسؤولين عن جرائم الفساد المالي والإداري في الوزارات ولقد اخذ مجلس النواب بملاحظات واعتراضات رئيس الجمهورية وقام بإعادة النظر في مشروع القانون وألغى المادة (136/ب) من مشروع تعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية⁽¹⁾، ولكن بعد هذا الامتناع لم يسجل أي امتناع لرئيس لجمهورية على ما يرفع اليه من مشروعات القوانين التي يسنها مجلس النواب لغرض المصادقة وذلك لعدة أسباب لعل أولها هو التزام رئيس الجمهورية بقرارات المحكمة الاتحادية بخصوص اختصاص رئيس الجمهورية بالامتناع عن تصديق مشروعات القوانين وذلك كون قرارات المحكمة الاتحادية حتى نهاية الدورة البرلمانية الثانية والتي بدأت في 2010 واستمرت لمدة أربع سنوات أي لحد سنة 2014 بعدها تولى فؤاد معصوم رئاسة الجمهورية وعلى ما يبدو فهو ملتزم بمراعاة قرارات المحكمة الاتحادية العليا التي ترى عدم منح رئيس الجمهورية اختصاص الامتناع عن التصديق مشروعات القوانين⁽²⁾.

(1) حسن خضير عباس، الصلاحيات ذات الطابع التشريعي للرئيس العراقي بعد عام 2005، مصدر سابق، ص310.

(2) المادة (94) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

الخاتمة

من خلال الأبحار في بحثنا الموسوم (الأختصاصات التشريعية لرئيس الدولة) فقد خرجنا بمجموعة من الأستنتاجات والتوصيات، وهي كالتالي:

أولاً - الأستنتاجات

- 1- لقد أشار الدستور العراقي لعام 2005 الى الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية في المجال التشريعي من خلال علاقته بمجلس النواب.
- 2- أن الدستور العراقي قد أجاز لمجلس الرئاسة حق الاعتراض على القوانين المرفوعة اليه من قبل مجلس النواب.
- 3- أن ليس لرئيس الجمهورية حق طلب الاعتراض على مشروعات القوانين المحالة عليه من مجلس النواب توقيفاً أو اسقاطاً، وتبعاً لذلك فإن صلاحية الرئيس في المصادقة على مشروعات القوانين تبدو شكلية أكثر منها فعلية.
- 4- أن الدستور العراقي قد أعطى لرئيس الجمهورية الحق في حل مجلس النواب.

ثانياً - التوصيات

- 1- أن تكون موافقة رئيس الجمهورية على حل البرلمان بناءً على اقتراح مجلس الوزراء وليس طلب رئيس مجلس الوزراء.
- 2- أن يعدل المشرع العراقي أن يعالج النقص الدستوري الخاص بضرورة منح رئيس الجمهورية حق طلب الاعتراض على مشروعات القوانين المخالفة للدستور لما له من أهمية كبيرة في تعزيز وتقوية مكانته في النظام السياسي ويجسد التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المصادر

- القرآن الكريم

أولاً - الكتب

- 1- د. علي يوسف شكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012.
- 2- د. إسماعيل إبراهيم البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط1، القاهرة، دار النهضة العربية، 1993.
- 3- أبي الحسن احمد بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، ج4، القاهرة، 1971.
- 4- الشيخ عبد الله البستاني، الوافي، بيروت، 1980.
- 5- ابراهيم مصطفى وآخرون، مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ج2، مصر، 1961.
- 6- د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2019.
- 7- د. محمود محمد حافظ، الوجيز في القانون الدستوري، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
- 8- د. احمد شعبان رمضان، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- 9- د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969.
- 10- د. إبراهيم شيحا، المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية للطبع والمنشورات، بيروت، 1982.
- 11- علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2004.
- 12- د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999.
- 13- د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط3، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، 1946.
- 14- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات الظنية والوضعية شرعاً وقانوناً، ط2، القاهرة، دار النهضة العربية، 1995.

- 15- د. محمد المجذوب : القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان (واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم)، ط4، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2002.
- 16- د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، الإسكندرية ، منشأة المعارف، 1993.
- 17- رأفت الدسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2015.
- 18- سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013.
- 19- فائز عزيز اسعد، دراسة ناقدة لدستور العراق، دار البستان للطباعة والنشر، بغداد، 2016.
- 20- احسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار الحكمة، بغداد، 2015.
- 21- عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، ج1، في نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية، مطبعة الآداب، النجف، 1972.
- 22- عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، 1986.
- 23- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.
- 24- فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971.
- 25- عدنان عاجل، القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، بغداد، 2010.

ثانياً - الرسائل والأطاريح

- 1- خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 1997.
- 2- صادق سلام علوان، دور وصلاحيات رئيس البلاد تجاه السلطة التشريعية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - قسم القانون العام -، الجامعة الإسلامية، لبنان، 2021.
- 3- تغريد عبد القادر الدليمي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، 2003.

ثالثاً - المجلات والجرائد

- 1- مها بهجب يوسف، تولية رئيس الجمهورية وسلطته في دستور جمهورية العراق 2005، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهريين، مجلد 17، العدد 3، العراق، 2015.
- 2- حسين جبار عبد، مظاهر مبدأ سمو الدستور (دراسة في دستور العراق لعام 2005)، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول/ السنة السادسة.
- 3- جعفر الدراجي، العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور العراق لسنة 2005، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 4، السنة 8، 2016.
- 4- حسن خضير عباس، الصلاحيات ذات الطابع التشريعي للرئيس العراقي بعد عام 2005، مجلة محكمة للبحوث العلمية، المجلد 3، العدد 7، 2024.

رابعاً - القوانين

- 1- دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 2- النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2005.