

الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني

دراسة تحليلية مقارنة

(بين دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ومشروع دستور إقليم كردستان - العراق)

١. م. د. عثمان علي حسن ويسبي*

*مستشار في برلمان كردستان العراق.

الملخص

إنّ النظام البرلماني يتسم بكونه عبارة عن نظام تعاون السلطات، والنظام السياسي في الدستور العراقي ودستور إقليم - كردستان العراق هو نظام نيابي ضمن النظم البرلمانية ، إذ يمارس رئيس الدولة صلاحيات وفقاً للخصائص الأساسية للنظام البرلماني، وتشترك السلطة التنفيذية ومنها الرئيس في عملية صنع القانون، التي تشمل مراحل مختلفة، تبدأ بالتشريع وتقديم مشروع الدستور وتنتهي بإصدار مشروع قانون ليصبح قانوناً.

إنّ الدستور العراقي الإتحادي يفتقر إلى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ ورغم اختصاص الرئيس في تقديم مشاريع القوانين الى مجلس النواب، لكن ليس لرئيس الجمهورية ممارسة اختصاص حق تقديم القرارات التشريعية وحق الاعتراض التوقيفي ضد القوانين التي تصدرها مجلس النواب وذلك للحفاظ على التوازن المطلوب بين السلطتين . هذا إضافة الى ما طرأ من التغيير في المحتوى الدستوري على الأختصاصات الأخرى من المصادقة والإصدار وعدم الجدوى من ممارستهما وفقاً لقرارات المحكمة الإتحادية العليا في العراق في هذا الشأن.

أما في مشروع دستور إقليم كردستان - العراق لعام ٢٠٠٩، وعلى الرغم من عدم وجود عنصر التوازن أيضاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعدم امتلاك السلطة التنفيذية صلاحية اللجوء إلى آلية حل البرلمان، فإنّ مشروع دستور الإقليم لعام ٢٠٠٩ يتضمن نصوصاً أساسية يحق

لرئيس الإقليم بموجبها المشاركة في العملية التشريعية في الظروف العادية وغير العادية. مع ذلك من الضروري تنظيمها لكي تتطابق مع ما هو معمولاً بها في المدارس القانونية.

الكلمات المفتاحية: النظام البرلماني، الدستور العراقي، مشروع دستور إقليم كردستان لعام ٢٠٠٩، رئيس الجمهورية، رئيس الإقليم، التوازن، العملية التشريعية، التصديق، الإعتراض التوقيفي، الإصدار.

پوخته

سیستەمی پەرلەمانی، سیستەمی ھاریکاری نیوان دەسەڵاتەکانە، سیستەمی سیاسی لە دەستوری عێراقی فیدرالی و پرۆژە دەستوری ھەرێم سیستەمیکی نوینەرایەتییە لە چوارچۆی خێزانی پەرلەمانیدا، سەرۆکی دەوڵەت دەسەڵاتەکانی بە پێی خەسڵەتە بنەرەتیەکانی سیستەمی پەرلەمانی پیادە دەکات، دەسەڵاتی راپەراندن لەوانەش سەرۆک لە پرۆسەی دروستکردنی یاسادا بەشداری دەکات، کە قۆناغی جیاواز دەگریتە خۆی، بە دەستپێکردن لە یاساکاری دەستپێدەکات و بەدەرکردنی پرۆژە یاسا کۆتایی دێت تا بێتە یاسا.

دەستوری عێراقی فیدرالی سالی ٢٠٠٥ ھاوسەنگی نیوان ھەردوو دەسەڵاتی یاسادانان و راپەراندنی دەقنوس نەکردوو، دەسەڵاتی راپەراندن ناتوانن ئەنجوومەنی نوینەران ھەلۆشێنیتەو، وپرای بوونی دەسەڵاتی سەرۆک بە پێشکەشکردنی پرۆژە یاسا بۆ ئەنجوومەن، بەلام سەرۆکی کۆمار تاییەتکاری مافی پێشکەشکردنی بریاری یاسایی و مافی ناپرەزایی وەستانی کاتی نییە لە بەرامبەر ئەو یاسایانە ی کە ئەنجوومەنی نوینەران دەری دەکات، کە ئەوێش بۆ پاراستنی ھاوسەنگی نیوان ھەردوو دەسەڵات پێویستیە. ئەمە وپرای ئەو گۆرانە ی بەسەر ناوەرۆکی دەستوری ھەردوو تاییەتکاری راستاندن و دەرچواندندا ھاتوو کە بە پێی بریارەکانی دادگای بالای ئیتیحادی بوون و بایەخ و گرنگیان لە دەستداو.

بەلام لە پرۆژە دەستوری ھەرێمی کوردستان - عێراق سالی ٢٠٠٩ دا، وپرای نەبوونی رەگەزی ھاوسەنگی لە نیوان ھەردوو دەسەڵاتی پەرلەمان و جێبەجێکردندا، و نەبوونی دەسەڵاتی ھەلۆشانندی پەرلەمان لە لایەن دەسەڵاتی جێبەجێکردن، پرۆژە دەستوری ھەرێمی سالی ٢٠٠٩ دەقنوسی مافی سەرۆکی کردوو لە بەشداریکردن لە پرۆسەی یاساداناندا لە دۆخی ئاسایی و نااساییدا.

Abstract

The parliamentary system is a structure of cooperation between various authorities, and the political system in the Iraqi constitution and the draft constitution of the Kurdistan Region - Iraq are representative mechanisms within the parliamentary system, as the head of state can exercise his power according to the requirements of the parliamentary system. The executive authority, including the head of state, can participate in the law-making process, which includes different stages: it begins with pre-legislative scrutiny and consultation process and then a bill may be introduced formally before it becomes law.

The Constitution of the Republic Iraq of 2005 does not include the balance between the legislative and executive powers. It does not grant the executive authority the power to dissolve the House of Representatives, and despite the president's power to submit draft laws to the House of Representatives, the President of the Republic does not have the authority to exercise his right to submit legal decisions or request an adjournment or reject a law issued by the House of Representatives, and this to maintain the required balance between the two powers. In addition, recent amendments to articles of the Iraqi constitution regarding the ratification and issuance of laws – decide by the Federal Supreme Court in Iraq - rendered these arrangements ineffective.

As for the draft constitution of the Kurdistan Region - Iraq of 2009, and despite the absence of equilibrium between the legislative and executive powers, and the fact that the executive authority does not have the power to dissolve the parliament, it empowered the president of the Kurdistan Region to engage in the legislative process in both normal and extraordinary circumstances.

المقدمة

إنّ الديمقراطية تفرض وجود سلطات متباينة من حيث الجهة والمهام؛ وذلك لحماية الحرية والحفاظ على الحقوق والابتعاد عن الاستبداد والطغيان، وينحصر ذلك في مبدأ هام تطوّر تاريخياً، ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات، إذ إنّ له تطبيقاتاً وصوراً متعددة في مجال النظم السياسية، ومنها النظام البرلماني. ويتمتع رئيس الدولة، باعتباره رأس السلطة التنفيذية، في هكذا نظام، باختصاصات عدة. ونظراً لأهميتها في مجال التشريع؛ سنجري في هذا البحث مقارنة نقدية بين صلاحيات رئيس الجمهورية في العراق الاتحادي ورئيس إقليم كردستان - العراق.

وإذا كان هذا الموضوع قد درس في بعض جوانبه، إلا أنّ هذه الدراسة ستبحثه من زاوية أخرى مختلفة، تتمحور حول المسائل القانونية والسياسية الدستورية التي يثيرها هذا الموضوع والوضع الذي مرّ ويمرّ به إقليم كردستان - العراق، ولاسيما أنّ إحدى المسائل العالقة بين الأحزاب السياسية كانت تدور حول موقع رئيس الإقليم في هذا الجانب، وكذلك نتناول القرارات التي أدلت بها المحكمة الاتحادية العراقية والآراء والانتقادات التي يمكن أن تحملها بهذا الصدد.

أهمية البحث

بما أنّ النظام البرلماني يقوم على مبدأي ثنائية السلطة التنفيذية والفصل المرن بين السلطات في اطار التعاون والتوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وفي ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ومشروع دستور إقليم كردستان - العراق لعام ٢٠٠٩، فإنّ هذا البحث يركّز على واحدة من صور الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في العملية التشريعية، ونقوم بتقييمها وتحليلها لبيان الأسس وإظهار بنيانه وأهم ما يجب أن يوصى به.

أهداف البحث

إنّ موقع رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي والمتطور يحظى بأهمية بالغة في ممارسة السلطة والسيادة في الدولة ومشاركتها، ومن الجانب النظري والعملية يمثل رمزاً لسيادة الدولة ومحور التوازن بين المؤسسات والأحزاب السياسية ورعاية المصالح العليا للشعب، وهذا ما تجدر دراسته من النواحي كافة، وهنا نقوم بدراسة اختصاص الرئيس من الناحية التشريعية لإظهار أسس القوة والضعف في الدستور العراقي ومشروع دستور إقليم كردستان - العراق، إذ تبرز

أهمية هذا البحث في تقييم الجوانب الإيجابية والسلبية فيهما، مع وجود التباين في الرأي من جانب الفقه والدارسين، وعلى صعيد التفسير الدستوري من قبل المحكمة الدستورية بحاجة الى دراسة من نواحي مختلفة، وكذلك في المحاولة لوضع اطار جديد للإحاطة بجوانبه المعمول بها من الإختصاص في هذا الصدد، تبرز أهمية هذا البحث.

إشكالية البحث

تتلخص إشكالية البحث في محاولة تسليط الضوء على الإطار الدستوري لحق رئيس الدولة ورئيس الإقليم بالمشاركة في العملية التشريعية، وعرض أهم المعوقات الموجودة في هذا المسار. ويمثل هذا البحث محاولة للإجابة عن الأسئلة الآتية:

- ما هي أوجه التطابق الدستورية والنواقص في كل ما يتعلق بالإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني لكل من رئيس الجمهورية في العراق ورئيس إقليم كردستان.
- هل القرارات القضائية الصادرة عن المحكمة الاتحادية العراقية تصب في إطار النظام البرلماني ونصوص الدستور فيما يتعلق بدور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية؟
- ما هو الإطار الدستوري الذي يمنح الرئيس حق ممارسة اختصاصه في العملية التشريعية أسوة بما هو معمول ومألوف في النظم البرلمانية من جهة، وضرورته بالنسبة للعراق الاتحادي وإقليم كردستان من جهة أخرى؟

فرضية البحث

تنطلق فرضية البحث من: أنّ العملية التشريعية في العراق ومنذ نفاذ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ اكتنفها الغموض، وشهدت تفسيرات وقرارات المحكمة الاتحادية الموقرة عدم الصوب فيما يتعلق بمركز رئيس الدولة واختصاصاته في العملية التشريعية، وذلك مقارنة بما هو موجود في مشروع دستور إقليم كردستان- العراق وحق رئيس الإقليم في هذا الإطار، والذي سيتأثر به جوهر الخصائص الرئيسية للنظام البرلماني، لذا فإنّ الفرضية تكمن في أنه:

موقع الرئيس في العملية التشريعية في العراق وإقليم كردستان يتناسب مع مستلزمات وموقع الرئيس في النظام البرلماني من جهة، وكذلك مع ضرورة إقامة التعاون والتوازن والتفاعل

بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة أخرى. ومع ذلك فإن اختصاصات الرئيس من الناحية التشريعية بحاجة الى تعديل او إعطاء تفسير جديد يتناسب والقواعد الدستورية في الدستور العراقي وفي مشروع دستور الإقليم أيضاً.

منهجية البحث

اعتمد البحث على المنهج التحليلي الوصفي لاستقراء واقع المشاركة والأداء لرئيس الدولة في العملية التشريعية، من خلال تحليل النصوص الدستورية وقرارات المحكمة الاتحادية، وفي ضوء الآراء الفقهية في النظام البرلماني، والمقارنة بين ما هو منصوص عليه في كل من الدستور العراقي ومشروع الدستور.

نطاق البحث

نخصص هذا البحث لعرض الأسس الرئيسية الهامة للنظام البرلماني وخصائصه، ودراسة الاختصاص التشريعي للرئيس الجمهورية في ظل هذا النظام في كل من دستور العراق وإقليم كردستان في إطار مشروع الدستور فقط.

المصطلحات الإجرائية للبحث:

دستور العراق: دستور العراق الاتحادي الدائم لعام ٢٠٠٥.
مشروع الدستور: مشروع دستور إقليم كردستان-العراق / ٢٠٠٩.
رئيس الدولة: رئيس جمهورية العراق الاتحادية.
رئيس الإقليم: رئيس إقليم كردستان العراق.

هيكلية البحث

اقتضت طبيعة موضوع البحث أن يتم تقسيمه إلى مقدمة وثلاثة مباحث وخاتمة ، إذ يتناول المبحث الأول النظام البرلماني وخصائصه، ويتناول الثاني الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية ورئيس إقليم كردستان، أما في المبحث الثالث فنقوم بدراسة اختصاص الرئيس في تكملة العملية التشريعية.

المبحث الأول

في تعريف النظام البرلماني

في هذا المبحث سنلقي الضوء باختصار على مفهوم النظام البرلماني وخاصيتين رئيسيتين لهذا النظام بغرض إظهار ضرورة وجود التوازن والتعاون بين السلطات؛ لكي يتوضح الإطار الدستوري للسلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق وفي إقليم كردستان، فيما يخص مشاركة رئيس الدولة في العملية التشريعية. وندرس ذلك في المطالب الآتية:

المطلب الأول

مفهوم النظام البرلماني

تعتبر النظام البرلماني النموذج المعبر عن مبدأ فصل السلطات بمفهومه السليم، وهو الفصل مع التعاون المتبادل في نفس الوقت، والرقابة القائمة بين مختلف السلطات وبالذات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، واستقرت أصول هذا النظام تدريجياً، ولكن النظام البرلماني تحول في تطبيقه واتخذ صبغات مختلفة من دولة لأخرى. وبالرغم من هذا الإختلاف فان جوهر النظام واحد^١. وتشترط ديناميكية النظام البرلماني ممارسة البرلمان لوظائفه الرقابية بما لا يقل عن دوره في التشريع، وذلك بالرغم من أن الأغلبية تدعم الحكومة^٢. فالبرلمان الذي تحدث عنه (جنفوا دي لوم) في القرن الثامن عشر كونه يستطيع فعل كل شيء إلا تحويل رجل الى امرأة، فهذه الحكمة ما تزال صحيحة، ولكن البرلمان الذي تكلم عنه (جنيفوا) كان عبارة عن تجمع الملك ووزرائه ومجلس اللوردات ومجلس العموم؛ أي مجموعة المؤسسات التمثيلية في البلد، والتي يكون حكمها بدون حدود عند الاتفاق بينهم وحين يدعمه الرأي العام، أما اليوم فللسلطة التشريعية معنى مغاير تماماً عنها^٣؛ لأنّ البرلمان في النظم البرلمانية في القرن التاسع عشر والقرن

^١ - د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩، ص ٨٩٩ - ٩٠٠.

^٢ - Anthony w. Bradley and Cesare Pinelli, Parlamantarism, Edited by Michel Rosenfeld and Andras Sajó, May 2012, P667.

^٣ - أندرية هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، ترجمة علي مقلد وآخرون، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ط٢، ١٩٧٧، ص ٣٤٣

العشرين ولحد الآن يتفاعل بالتعاون والتنسيق والمساواة والتداخل والتوازن والرقابة المتبادلة بين السلطات، ويكيف بالفصل المرن بين السلطات، ويحافظ على الاستقلالية في ممارسة اختصاصاته وتحمل مسؤولياته.

وهناك أنواع مختلفة من هذه النظم، كالنظام البرلماني الثنائي والنظام البرلماني الأحادي والنظام البرلماني العقلاني الذي تم إنشاؤه من أجل إزالة العوائق في عمل النظام البرلماني الكلاسيكي وفي الاعتراف بأنظمة الحكم البرلمانية في التمييز الذي قدمه ليهارت يمكن ذكر نظام الأغلبية البرلمانية (ويستمستر) و نظام برلماني توافقي^١.

والنظام البرلماني في شكله الكلاسيكي، هو نظام سياسي يحقق فصل السلطات المرن؛ أي إنه يقضي بالتعاون الدائم بين رئيس الدولة والبرلمان، بواسطة المجلس الوزاري الذي يتقاسم من جهة إدارة الحكم مع رئيس الدولة، ومن جهة ثانية يعدّ مسؤولاً سياسياً أمام البرلمان. وبسبب هذه الضرورة المزدوجة التي تقضي على الحكومة أن تنال ثقة البرلمان وثقة رئيس الدولة سمي النظام البرلماني ثنائياً خلال القرنين الثامن والتاسع عشر، أما في حال الحكومة التي لا تحتاج إلا إلى ثقة البرلمان فقد تم الانتقال إلى النظام البرلماني الأحادي^٢.

والجدير بالذكر أنّ التنوع في الأنظمة البرلمانية ناجم أساساً عن توزيع الصلاحيات داخل السلطة التنفيذية بين رئيس الدولة ومجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء أكثر مما هو ناجم عن توزيع الصلاحيات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ وذلك لأن توزيع الصلاحيات بين هاتين السلطتين يكاد يكون نفسه في جميع الأنظمة البرلمانية^٣.

فالنظام البرلماني هو نوع من أنواع الحكومة النيابية التي يقوم على برلمان منتخب من الشعب، وثنائية السلطة التنفيذية، ورئيس الدولة يمارس اختصاصاته بواسطة حكومة مسؤولة أمام برلمان، وكذلك يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات. وشكل هذا النظام هو الذي يربط

^١ - Halit Tunçkaşık ve Arkadaşları, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamenter Sistem (Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri), TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ ARAŞTIRMA HİZMETLERİ BAŞKANLIĞI, TBMM Basımevi - ANKARA Gözden Geçirilmiş 2. Baskı / Şubat 2017, P7 - 13.

^٢ - أندرية هوريو، المصدر السابق نفسه، ص ٢١٣.

^٣ - د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط ١، ص ١٥.

السلطة التشريعية والتنفيذية ارتباطاً وثيقاً وتشارك في الصلاحيات مع بعضها البعض، فالبرلمان هو المؤسسة الأعلى والحكومة تُشكل من البرلمان، وتوجد ثنائية للسلطة التنفيذية، الرئيس (رئيس أو ملك) والحكومة (رئيس الوزراء ومجلس الوزراء)، فالرئيس يمثل الدولة ورئيس الوزراء يمثل الحكومة، ومجلس الوزراء مسؤول أمام البرلمان. لذلك يعمل هذا النظام كأصل عام على تساوي كل سلطة من هاتين السلطتين مع الأخرى دون أدنى تبعية أو سيطرة لإحدهما على الأخرى. على أن هذا التساوي يفيد من ناحية أخرى بضرورة تعاون السلطات، وذلك يتجسد بعلاقة متبادلة ومترابطة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^١. وبالرغم من وجود أسرة برلمانية تختلف في بعض المعالم وتتوافق في الاسس الرئيسية، لذا فإنّ هناك خواص مشتركة وموجودة تقريباً في كل الأنظمة البرلمانية، تتمثل في ثنائية السلطة التنفيذية والتوازن والتعاون بين السلطات.

وفي تفاعل البرلمان مع المستجدات واحتياجات الناس يجب أن ننوه إلى أنّ البرلمانات اليوم تؤدي دوراً رئيسياً في معالجة التناقض بين الديمقراطية والشعب. وباعتباره المؤسسة المركزية للديمقراطية، فإنه يجسد إرادة الشعب في الحكومة، ويحمل كل توقعاتهم بأن الديمقراطية سوف تستجيب حقاً لاحتياجاتهم وتساعد في حل المشكلات الأكثر إلحاحاً التي تواجههم في حياتهم اليومية. وبصفتها الهيئة المنتخبة التي تمثل المجتمع بكل تنوعه، تتحمل البرلمانات مسؤولية فريدة في التوفيق بين المصالح والتوقعات المتعارضة للمجموعات والمجتمعات المختلفة من خلال الوسائل الديمقراطية للحوار والتسوية. وبصفتها الجهاز التشريعي الرئيسي، فإنّ للبرلمانات مهمة تكييف قوانين المجتمع مع احتياجاته وظروفه المتغيرة بسرعة. وبصفتها الهيئة المنوط بها الإشراف على الحكومة، فهي مسؤولة عن ضمان مساءلة الحكومات بالكامل أمام الشعب^٢.

وفي نهاية هذا المطلب من المفيد أن نركز على أنّ هذا النظام هو نتاج التجربة التاريخية لإنجلترا وبطريقة تطويرية، ومن المسلم به أنّ تطوير النظام البرلماني له بعض المزايا والعيوب من

^١ - د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، ١٩٧٩، ص ٢٨٢.

^٢ - David Beetham, Parliament and Democracy In the Twenty – First Century, Inter – Parliamentary Union, Printed by SRO-Kundig, Geneva, Switzerland, 2006, p6

حيث الديمقراطية والاستقرار، وبسبب المرونة السياسية التي يحملها، لا يخلق عنق الزجاجة بين الجهازين التشريعي والتنفيذي ويدعم إدارة تعددية وتشاركية وتصالحية بفضل التمثيل النسبي، وتأتي في المقدمة باعتبارها الجوانب الإيجابية لهذا النظام، ومن جانب آخر ينظر إليه على أنه جانب سلبي للنظام البرلماني؛ لأنه يؤدي إلى حكومات غير مستقرة وضعيفة^١، ومن هنا نرى بأن مشاركة الرئيس في العملية التشريعية لها أهمية أساسية في النظام البرلماني.

المطلب الثاني

ثنائية السلطة التنفيذية

أنّ للهيئة التنفيذية في هذا النظام ذات رأسين، إذ يوجد "رئيس الدولة" وكذلك الحكومة (مجلس الوزراء)، ورئيس الدولة غير مسؤول سياسياً، والحكومة مسؤولة أمام البرلمان. الحكومة وتوكل على ثقة البرلمان، وحسب دعاة النظام البرلماني فإن النظام البرلماني مرن جداً، والعملية السياسية بين الحكومة والبرلمان ليست مجمدة بل منفتحة على التحسين المستمر^٢. إذ يتسم النظام البرلماني بفصل عضوي بين كل من رئيس الدولة ورئيس الحكومة الذي يتولى مهام الحكم مع وزراء يجتمعون في مجلس متضامن مسؤول وهو مجلس الوزراء.

الفرع الأول: رئيس الدولة

إنّ رئيس الدولة في النظام البرلماني يكون رئيساً للسلطة التنفيذية، والتطور الديمقراطي التاريخي وإن كان قد انتهى إلى التسليم بمبدأ السيادة الشعبية وبتطوير نظام الحكم، ولكن لم يصل مع ذلك إلى التسليم بسلب الملوك نهائياً حقهم في السيادة. وعلى إثر ذلك تتوزع وظيفة

^١ - Halit Tunçkaşık ve Arkadaşları, P327.

^٢ - Kemal GÖZLER, Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir ?, (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlâmentarizm Üzerine bir Deneme) , Türkiye Günlüğü, Sayı 62, Eylül-Ekim 2000, Bak (www.anayasa.gen.tr/istikrar.htm; erişim tarihi) .

الحكم بين رئيس الدولة والبرلمانات على شكل يجعل إرادة كل منها لازمة للأخرى؛ كي يتم بتلقيها التعبير عن إرادة الأمة^١. وعليه، فإن المساواة في السلطة بين الرئيس والبرلمان تفرض ضرورة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث لا تسيطر إحداها على الأخرى، وعلى إثر ذلك يأتي أمر التوجيه السياسي للشؤون العامة للدولة نتيجة تعاون كامل بين البرلمان ورئيس الدولة عن طريق الوزارة المسؤولة أمام البرلمان^٢.

وبخصوص دور رئيس الدولة في شؤون الحكم، فهناك تباين في دول حديثة العهد من حيث النظام البرلماني، وكذلك اختلف الفقه في هذا الخصوص، فثمة اتجاه يرى أن دوره سلبي محض، والآخر يرى أن له دوراً إيجابياً، والرأي الثالث هو التوفيق، إذ يرى أن اشتراك رئيس الدولة في الحكم لا يجعل منه شريكاً مساوياً للحكومة في السلطة^٣. وبدورنا نجد أن دور رئيس الدولة في هذا النظام يختلف استناداً الى البنية السياسية والمجتمعية والثقافية والاقتصادية والتاريخية والديمقراطية والحزبية لكل مجتمع سياسي على حدة.

ومن متطلبات الحفاظ على دور رئيس الدولة طبقاً لمبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية، هو أن يبقى رئيس الدولة مستقلاً تجاه رئيس الحكومة، ولا يجوز الجمع بين وظيفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة، وكذلك يجب أن يكون رئيس الدولة مستقلاً تجاه البرلمان أيضاً وأن لا يسأل أمام الأخير، وبنفس الدرجة أن لا يكون رئيس الدولة في مكانة عليا من البرلمان يسيطر عليه، خاصة عند انتخابه مباشرة من الشعب^٤، وقد يختلف دور رئيس الدولة في النظام البرلماني من دولة لأخرى^٥.

وفي دستور العراق الاتحادي لعام ٢٠٠٥ تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء كما جاء في المادة ٦٦ منه، وكذلك توجد ثنائية في مشروع دستور إقليم

^١ -د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٤٥٦.

^٢ - المصدر السابق نفسه، ص ٤٥٧.

^٣ - د. ابراهيم عبدالعزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية، منشأة المعارف بالأسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٣٢ - ٤١.

^٤ - القاضي الدكتور لطيف مصطفى أمين، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، دار سردم للطباعة والنشر، السليمانية، ٢٠٠٩، ص ٦٢.

^٥ - حول أنواع النظم البرلمانية ودور الرئيس وانتخابه وتأثيره على دوره، ينظر: د. منذر الشاوي، القانون الدستوري - الجزء الأول، المكتبة القانونية، بغداد، ط ٢، ٢٠٠٧، ص ١٧٧ - ١٨٩، و د. عبدالغني بسيوني عبدالله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٥، ص ١٢-٢٥.

كوردستان أيضاً وفقاً للمادة ٥٩ منه، وجاء فيه: تتكون السلطة التنفيذية من: رئاسة إقليم كوردستان ومجلس الوزراء ومُمارس صلاحياتهما وفقاً للدستور والقانون. إذ نرى أنّ مصطلح رئاسة الإقليم ليس في محله، ونعده خطأ منهجياً دستورياً يجب استبداله وتجسيده فقط بشخص رئيس الإقليم. وكما أكدنا سابقاً نرى أنّ موقع رئيس الدولة في النظام البرلماني يقع على الهندسة الدستورية التي تُنظم فيها كيفية توزيع السلطات وممارستها، ومن جانب آخر نرى أنّ عدم ممارسة سلطة ما من قبل مؤسسة وتوزيعها لكي تشارك معها المؤسسات الأخرى يعدّ ركناً أساسياً وسليماً في بنية النظام البرلماني؛ وذلك لعدم تركيز السلطة في مكان ما، على أن تقع عليه المسؤولية كل بقدر مكانته الدستورية وفقاً لمبدأ: حيث توجد السلطة توجد المسؤولية.

الفرع الثاني: الحكومة

بما أنّ ثنائية السلطة التنفيذية تعدّ خاصية جوهرية في هذا النظام، فهذه السلطة المزدوجة رأسان: رأس يتخذ صورته برئيس الدولة، ورأس ينتصب بجانبه باسم رئيس الحكومة أو الوزارة ومجلس الوزراء، ونعبر عنها بكلمة الحكومة. إنّ تعبير الحكومة قد استعمل في معانٍ مختلفة، واستعمل أحياناً في البلاد ذات النظام البرلماني للدلالة على الوزارة، فاذا قيل مثلاً إنّ الحكومة مسؤولة أمام البرلمان، فإنّ كلمة الحكومة تنصرف الى معنى الوزارة، كما أنّ رئيس الحكومة يُقصد به رئيس الوزارة ... وهكذا.^١ والحكومة في هذا النظام لها خصائص تميزها عن سائر الوزارات في الأنظمة الدستورية الأخرى، كالنظام الرئاسي والنظام المجلسي والمختلط. وهذه الخصائص تبرز أولاً في الوحدة والتضامن بين الوزراء، وثانياً في التجانس بين الوزراء من حيث أفكارهم وميولهم السياسية، وثالثاً في مسؤولية الحكومة الجماعية أمام البرلمان، وأخيراً في الحزبية التي لا بدّ أن تتضمن بها الحكومة البرلمانية.^٢

^١ - د. ثروت بدوي، النظم السياسية، الكتاب الأول، تطور الفكر السياسي والنظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، ط ١، ١٩٦١، ص ٢٩٠ - ٢٩١.

^٢ - د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٥، ص ٥٧٨ - ٥٩٠.

وفي سياق كيفية تكوين الحكومة، يدعو رئيس الدولة زعماء الأغلبية في البرلمان لتشكيل الحكومة، ويكون الوزراء مجلساً يقوم بوضع السياسة العامة للبلاد ومناقشتها. ويضمن وحدة العمل في تصرفات الحكومة وجود رئيس لها يُطلق عليه رئيس الحكومة أو رئيس الوزراء أو الوزير الأول، ومجلس للوزراء يقرر السياسة العامة ويهيمن على المصالح العليا للدولة.^١

وإذا كان لرئيس الدولة حق تعيين رئيس الوزراء والوزراء وإقالة الوزارة، فإنَّ حقه في هذا الخصوص ليس بحق مطلق، بل مقيد باختيارهم من حزب الأغلبية أو اختيار من ترضى عنهم الأغلبية البرلمانية؛ وذلك لضرورة استناد الحكومة على أغلبية برلمانية تمكنها من الاستمرار في الحكم. وكذلك حق رئيس الدولة مرهون بموقف الأحزاب في البرلمان؛ كي يكون باستطاعة الحكومة أو الوزير الجديد نيل ثقة هذا الأخير. وليس ثمة ما يمنع من حضور رئيس الدولة أثناء اجتماع الوزراء برئيسهم، لكن ليس له حق التصويت عند اتخاذ القرارات بالتصويت، وإن كان له الحق في رئاسة المجلس وتوجيه المناقشات وإبداء الرأي في المسائل المعروضة.^٢

المطلب الثالث

الفصل بين السلطات

يتخذ فصل السلطات شكلين رئيسيين في الديمقراطيات الغربية، حسب أنواع العلاقات بين البرلمان والحكومة: النظام البرلماني والنظام الرئاسي.^٣ وفي النظام البرلماني فإن الفصل مرن بين السلطات. وفي مثل هذا النظام يعمل الملك أو الرئيس كرئيس للدولة من خلال دوره الرمزي وغير الخاضع للمساءلة؛ لتحقيق التوازن بين السلطة التنفيذية وضمان الانسجام بين جميع المؤسسات. ويوفر هذا الدور أيضاً قيوداً ناعمة على التمثيل للسلطة التنفيذية من قبل رئيس الوزراء فقط أمام البرلمان. وبالتالي، يتم إنشاء آلية للضوابط والتوازنات بين عوامل متعددة داخل السلطة التنفيذية في النظام البرلماني..^٤

^١ - د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٥٣، ص ٢٢ - ٢٦.

^٢ - د. محسن خليل، المصدر السابق، ص ٢٨٦ - ٢٨٧.

^٣ - موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط١، ١٩٩٢، ص ١٢٥.

^٤ - Emre Bağcıce, Fatih Demir, "Democracy in Parliamentary and Presidential Systems and the Choice of Turkey: A Comparative Analysis", In Ayhan Bilgin & Armagan Öztürk (eds.), Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2017, P288.

فان توزيع سلطة الدولة بحسب وظائفها على هيئات منفصلة يقلص إمكانية أن تستأثر إحدى هذه الهيئات بالسلطة المطلقة. كما أن آليات الرقابة والمساءلة تضمن التوازن بين هذه السلطات بطريقة تستبعد احتمال إستبدالها وطغيان إحداها على حساب الأخرى؛ لذلك أصبحت فلسفة الدولة الحديثة قائمة على مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينها عبر الرقابة المتبادلة والمساءلة، التي ترمي إلى الحد من الإستبداد السلطوي، وتحقيق الشرعية بضمان سيادة القانون بالعدالة والتساوي، وتقسيم العمل وزيادة الفاعلية، واستقلال السلطات وجعلها متساوية ومتكاملة ومتعاونة ومتوازنة^١.

فالفصل بين السلطات، إضافة الى كونه يصون حرية المواطن وحقوقه، فهو يعدّ ضماناً للشرعية، بما معنى أنه يحدد لكل سلطة حدودها، ويقرر بطلان تصرفاتها، ويمارس الرقابة بين السلطات، فضلاً عن أن تقسيم الوظائف للدولة إلى هيئات مختلفة يؤدي إلى رصانة عملها واتقان هذه الهيئات، وذلك اتفاقاً مع مبدأ تناسب ومسؤولية وسلطة كل هيئة وفقاً لمبدأ التخصيص.

فنظام الفصل مع التعاون هو الحل الوسط في مشكلة توزيع السلطات، وهو لا يؤدي إلى الاندماج ولا الى فصل كامل، وإنما يقود إلى فصل مع التعاون الوظيفي؛ فكل عضو لا يستقل بوظيفته تماماً، بل يشاركه الآخر، ولو في جزء يسير منها^٢. وفي اطار هذا الفصل المرن النسبي، تشارك السلطة التنفيذية في عملية التشريع عن طريق الاقتراح أو التصديق أو النشر أو إصدار الأنظمة التنفيذية للقوانين، إضافة إلى حضوره التشريعي في الظروف الاستثنائية.

وفي التوازن بين السلطتين لا تكون نتيجة المساواة بين السلطتين في الإختصاصات فقط، بل يوجد بينهما تداخل وتفاعل على درجة واحدة، ومن هذا المنطلق تظهر الخصائص التقليدية للنظام البرلماني وما يتضمنه من فصل مرن بين السلطات مع الإبقاء على مبدأ المساواة بينها^٣.

^١ - محمد يوسف وآخرون، السلطة التشريعية لمجلس النواب العراقي، المنظمة العربية للقانون الدستوري - المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٢٠١٧، ص ٨.

^٢ - د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظرية العامة للدولة، منشأة المعارف بالأسكندرية، ط ١، ١٩٨٥، ص ٢٠١٨ - ٢٠١٩.

^٣ - د. ثروت بدوي، النظم السياسية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، ١٩٧٠، ص ٣٠٢ - ٣٠٣.

وقد أكد دستور العراق الاتحادي في المادة ٤٧ على مبدأ الفصل بين السلطات، كما نص عليه مشروع الدستور في المادة الأولى منه بوصفه مبدأً عرفته أغلب دساتير العالم، خصوصاً ذات الأنظمة البرلمانية.

ونتفق مع الغزال، وبقدر ما يفيد بحثنا لاحقاً، ونبدأ بسؤال ألا وهو: كيف تتحقق المساواة؟ تتحقق المساواة بين السلطين عن طريق احترامهما للقواعد القانونية والعرفية التي يقوم عليها النظام. ويتمثل هذا الاحترام عبر التزامهما بأحكام الدستور والقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، ويقع واجب الرضوخ بالدرجة الأولى على عاتق البرلمان الذي له سلطة التشريع، وقد يستغل البرلمان تلك السلطة ليخضع السلطة التنفيذية لإرادته عن طريق الأحكام الصادرة عنه، وفي هذه الحالة يفقد التوازن والمساواة بين السلطين، ويقع البرلمان في مكانة مميزة بالمقارنة مع مكانة السلطة التنفيذية^١. ويتحقق التوازن وفقاً للآليات الآتية:

- ١- عن طريق العمل التشريعي: إذ إنَّ الدستور يحدد وظائف كلا السلطين، وإذا تجاوز البرلمان على اختصاص السلطة التنفيذية بموجب قانون أو قرار ما، فيعدُّ ذلك باطلاً لمخالفته الدستور، وبذلك يحجم البرلمان عن أيِّ عمل من شأنه التعدي على وظائف السلطة التنفيذية.
- ٢- عن طريق رئيس الدولة: إذا كان رئيس الدولة يملك قدراً كافياً من السلطة ويتمتع بالاستقلالية بالنسبة للبرلمان، يستطيع حينئذ أن يحفظ التوازن بين البرلمان والحكومة.
- ٣- عدم المسؤولية السياسية للرئيس: رئيس الدولة يتمتع بالاستقلال بوجه البرلمان، والحكومة تتحمل المسؤولية وتقوم بأعمالها بموافقة البرلمان وتحت رقابته.
- ٤- توزيع قوة البرلمان: لإقامة المساواة بين السلطين من الأنسب قسمة البرلمان الى مجلسين؛ لأنَّ في قسمته توزيعاً لقوته بينهما.

^١ - د. إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عزالدين للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٦، ص ١٧١.

^٢ المصدر نفسه، ص ١٧١ - ١٧٢.

المبحث الثاني

الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في إعداد التشريع

تتمثل إحدى الوظائف الأساسية لأي دستور في تأطير مؤسسات الدولة، وكما يقول أندريه هوريو: التأطير القانوني للظواهر السياسية، فالدساتير هي منتجات بشرية شكلتها الاتفاقية والعقد الاجتماعي والسياق التاريخي والاختيار والنضال السياسي ... وغيرها من العوامل الموضوعية عموماً والخصوصية التي يعيش فيها أي مجتمع سياسي، بحيث لكل بيئة خصائصها^١. وفي إطار هذا البحث، ومن هنا من المفيد أن نذكر بأن الإختصاص التشريعي يتم توزيعها بين مجلس النواب وجهازي السلطة التنفيذية، وخاصة في مراحل العملية التشريعية المتضمنة اقتراح القانون أو اقتراح مشروع القانون، ومناقشة مشروع القانون، والتصويت على مشروع القانون وافرازه، وتصديق واصدار القانون، ونشر القانون ونفاذه^٢. وهنا نتطرق الى دور رئيس الدولة في العملية التشريعية في الظروف العادية وغير العادية، وكالآتي:

المطلب الأول

حق تقديم مشاريع القوانين

تقليدياً، كانت سلطة صياغة القانون من اختصاص السلطة التشريعية وليس التنفيذية. ويجوز للسلطة التنفيذية تجميع السلطة لمنع فحص الأنشطة الأخرى أو التأثير فيها، مثل سن القوانين، ولكن تغير الموضوع، وموجبه يمكن للسلطة التنفيذية أن تؤثر في عملية صنع القانون. وفي هذا الإطار هناك نوعان مختلفان من المشاركة التنفيذية في سن القوانين^٣:

^١ - Markus Böckenförder, A Practical Guide to Constitution Buildikg - The Design of the Executive Branch, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) , Printed by: Bulls Graphics, Sweden, 2011, P111.

^٢ - د. رافع خضر صالح شبر و د. علي هادي حميدي الشكراوي، الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص الدستور واتجاهات القضاء الدستوري، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، ط١، ٢٠١٧، ص ٥٧.

^٣ - Markus Böckenförder, Ibid, P 34.

١- صلاحية السلطة التنفيذية في التشريع باصدار المراسيم.

٢- إشراك السلطة التنفيذية في عملية سن القوانين.

إذا كان الأصل في رئيس الدولة - كعضو تشريعي - أن يمارس اختصاصاته التشريعية بالتعاون مع البرلمان، الذي يعدّ العضو الأصيل في هذا الخصوص، فالدساتير العربية - شأنها شأن الدساتير العالمية - قد منحت دوراً لرئيس الدولة في ممارسة الاختصاص التشريعي بشكل مستقل.^١

عند الكلام عن التشريع بمرسوم، فمن المهم عدم الخلط بين سلطة إصدار المراسيم ذات الطابع التنظيمي أو الإداري وسلطة التشريع بمرسوم، إذ يتمتع معظم الرؤساء، على الأقل أولئك الذين يتم انتخابهم عبر الاقتراع المباشر، بسلطة إصدار أوامر تنفيذية لتنفيذ الأجندة السياسية. وفي بعض الحالات يتمتع الرئيس بسلطة تقديرية واسعة في تفسير نوايا السلطة التشريعية في تنفيذ القانون، التشريع بمرسوم يكون على صورة صلاحيات مفوضة من الهيئة التشريعية أو صلاحيات دستورية أصلية، في الحالة الأولى، يتحكم المشرع نفسه في تفويض هذه السلطة، ويجوز له إلغاء تفويضها في أي وقت. وإذا تم منح هذه السلطة بشكل مؤقت من قبل غالبية الهيئة التشريعية وتم تقييد محتواها بعناية، فقد يساعد ذلك في الحصول بشكل أكثر كفاءة. وفيما يتعلق بسلطة وضع القوانين الموكلة مباشرة إلى السلطة التنفيذية، فهناك وجهان يستحقان النظر: أولهما سلطة التشريع في الظروف الإستثنائية، وثانيهما سلطة التشريع في مسائل معينة.^٢

إنّ دستور العراق الاتحادي ومشروع الدستور، جعلاً حق تقديم مشاريع (مشروع ومقترح) القوانين حقاً مشتركاً بين كل من السلطين التنفيذية والتشريعية، وذلك استناداً إلى خصوصية النظام البرلماني في تعاون السلطات وتداخلها وخلق التوازن بينهما، وكذلك كضمان للصالح العام وترسيخاً للفكرة العامة السائدة والمصلحة العليا للدولة والمواطنين. فنص دستور العراق الإتحادي في المادة ٦٠/أولاً على أن: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس

^١ - د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الاسلامي، دار الفكر العربي، ط٦ القاهرة، ١٩٩٦، ص ٦٠.

^٢ - Markus Böckenförder, Ibid, P34.

الوزراء. وهذا الحق ليس مشتركاً بين الرئيس ومجلس الوزراء، بل لكل منهما الحق في ممارسة هذا الاختصاص .

ونص مشروع الدستور في المادة ٦٥/أولاً على أنّ لرئيس الإقليم الحق في تقديم مشاريع القوانين والقرارات لبرلمان إقليم كردستان. أما قانون رئاسة الإقليم فنص على أن: يمارس الرئيس اقتراح مشاريع القوانين والقرارات المتعلقة برئاسة الإقليم لبرلمان كردستان - العراق^١. أما مجلس وزراء الإقليم فله حق اقتراح واعداد مشروعات القوانين ورفعها لبرلمان كردستان العراق لإقرارها^٢. وهناك من يرى بان منح هكذا الصلاحية لرئيس الدولة يعدّ تجاوزاً على اختصاص مجلس الوزراء، ويذهب إلى أنّ الأصح في النظام البرلماني تقديم مشروعات القوانين من قبل رئيس الدولة باقتراح من مجلس الوزراء، وذلك استناداً إلى أنّ الرئيس في هذا النظام لا يعمل منفرداً وتنتقل السلطات الفعلية إلى مجلس الوزراء^٣.

وبدورنا لا نتفق مع هذا الرأي، خصوصاً أنّ المشرع الدستوري العراقي قام بتقوية مجلس النواب على حساب السلطة التنفيذية، ومنها رئيس الدولة، وفقاً لما جاء في المواد ٤٨ و ٦٤ و ٦١ سادساً / أ منها، إذ نستنتج من تلك المواد ترجيح كفة الميزان لصالح مجلس النواب. وكذلك فإنّ هذا الحق الذي أخذ به المشرع الدستوري هو الذي تأخذ به الغالبية العظمى من الدساتير، فلا يمكن أن تحرم السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية من المساهمة في العملية التشريعية^٤. فالمنطق يقضي بالألّا ينفرد البرلمان بحق اقتراح القوانين حتى في ظل مبدأ الفصل التام بين السلطات، فالسلطة التنفيذية هي التي تقوم بالتنفيذ اليومي للقوانين وتسهر

^١ - مشروع الدستور في المادة ٦٥/أولاً، وقانون رئاسة إقليم كردستان - العراق رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ المعدل، المنشور في الجريدة الرسمية (وقنح كردستان) في العدد ٥٥ في ١٠/٧/٢٠٠٥.

^٢ - الفقرة ٢ من المادة ٨ من قانون مجلس وزراء إقليم كردستان - العراق ، رقم ٣ لسنة ١٩٩٢ المعدل.

^٣ - د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، ط١، ١٩٩٣، ص ١٠٩. و د. عبدالعظيم جبر حافظ، إشكالية النظام السياسي البرلماني في دستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥، مجلة دراسات دولية، العدد الثالث والستون، كلية العلوم السياسية جامعة النهرين، ص ٢٨٠.

^٤ - حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠٠٥ - ٢٠٠٦، ص ٩١٣.

على إدارة المرافق العامة، وهي أدري السلطات كلها باحتياجات المجتمع وما يوجد في القوانين من نقص أو قصور.^١

وبناء عليه، نوّك على أنّ هذا الاختصاص في الدستور ومشروع الدستور جاء متوافقاً مع بنية النظام البرلماني من جهة والتعريف وكذلك المسؤولية الدستورية للرئيس في النظام البرلماني.^٢ ولا نتفق مع المشرع الدستوري العراقي الإتحادي عندما لم ينص على حق تقديم مشاريع القرارات للرئيس ولمجلس الوزراء، إذ إنّ اختصاص مجلس النواب بالتشريع جاء بطلاقة وبدون قيد، والقرار هو قانون بذاته ونوع من التشريع، وجزء من متطلبات الدولة التشريعية والتنظيمية. وإنّ صناعة التشريع law making بالنسبة للبرلمانات مطلقة الأما يقيدده الدستور للمؤسسات الأخرى، ولا يمكن أن يتعامل معها بالتعامل مع الألفاظ الموجودة في الدستور، المهم هو التمسك بالإطار الدستوري لصناعة القوانين وليس تقسيمه وفقاً للقوانين أو القرارات.

والخصائص الرئيسية للبرلمان الديمقراطي، قدرته على التمثيل representative؛ أي تمثيل اجتماعي وسياسي لتنوع الناس، وضمان تكافؤ الفرص والحماية والحصانة لجميع أعضائه؛ والشفافية transparent؛ أي الانفتاح على الأمة من خلال وسائل الإعلام المختلفة والشفافية في إدارة أعمالها، وإمكانية الوصول إليه accessible؛ وهذا يعني إشراك الجمهور، بما في ذلك الجمعيات و حركات المجتمع المدني في عمل البرلمان؛ والمسؤولية accountable؛ وهذا يعني أنّ أعضاء البرلمان يخضعون للمساءلة أمام الناخبين لأدائهم في مناصبهم ونزاهة السلوك. وأخيراً الفعالية effective؛ وهذا يعني التنظيم الفعال للأعمال وفقاً لهذه القيم الديمقراطية، وأداء وظائف البرلمان التشريعية والرقابية بطريقة تخدم احتياجات جميع السكان.^٣ وأداء هذه الوظائف التشريعية منها لا يمكن ان تقتصر على وجود مصطلح ما من عدمه في متن الدستور أم لا.

وهنا لا نتفق مع ما ذهب إليه المحكمة الاتحادية العراقية بصدد حرمان السلطة التنفيذية من تقديم مشاريع القرارات، وكذلك سلطة البرلمان في إصدار القرارات التشريعية، حيث منع

^١ - د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الدستوري فقهاً وقضاءً، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٤٧٩.

^٢ - المادة ٦٧ من الدستور العراقي الإتحادي والمادة ٦٠ / أولاً من مشروع الدستور.

^٣ - David Beetham, Parliament and Democracy In the Twenty - First Century, Ibid, p7.

مجلس النواب من إصدار القرارات التشريعية وإثر ذلك لا يجوز للسلطة التنفيذية تقديم مشاريع القرارات التشريعية، إذ ذهبت المحكمة إلى عدم اختصاص مجلس النواب لإصدار القرارات الاتحادية، وذلك في حكمه بعدم دستورية المادة ١٧ / سابعاً من قانون مجلس النواب العراقي^١، حيث جاء في المادة ١٧ / سابعاً من ضمن اختصاصاته إصدار القرارات التشريعية، وذهبت المحكمة الاتحادية الموقرة في قرار من (... أن المادة ١٧ / سابعاً من القانون المتضمنة صلاحية مجلس النواب (إصدار القرارات التشريعية)، وتجد المحكمة أن الدستور وفي المادة ٦١/أولاً قد نص على اختصاص مجلس النواب بتشريع القوانين الاتحادية، ولم ينص على تخويله إصدار قرارات تشريعية عدا ما نص الدستور عليه في مواضعها على تخويله إصدار عدد من القرارات في الدستور...)^٢.

وذهب مجلس شورى الدولة العراقية في قراره بشأن الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب ومدى اتخاذه لحكم اجراءات تشريع القانون، حيث يرى استناداً الى المادة ٦١/أولاً بموجبه يختص مجلس النواب بتشريع القوانين و وهذا النص لا يخول مجلس النواب اصدار قرارات، واستناداً الى المادة ١٣٨ / خامساً فان القرارات التي يصدرها مجلس النواب وفق احكام الدستور ينطبق عليها اجراءات تشريع القوانين^٣. وهذا القرار متعلق بقرا رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٨ المتضمن اعتبار ما تعرض له الشعب الكوردي في كوردستان العراق من مذابح وقتل جماعي هو ابادة جماعية بكل المقاييس، لكن قرار مجلس الشورى من جانب يرى بان الدستور لم يخول مجلس النواب اصدار قرارات لها قوة القانون رغم ان القرار المذكور استند في صدوره الى المادة ٦١ /أولاً، من جانب آخر واستناداً الى المادة ١٣٨ / خامساً يرى فيه ضرورة باتباع اجراءات تشريع القوانين!

مع ذلك فإن مجلس النواب العراقي مستمر في إصدار قراراته تحت عنوان القرارات النيابية، منها إصدار قراره في الجلسة الاستثنائية الاحد/ ٥ كانون الثاني/ ٢٠٢٠ المتعلق بإخراج القوات

^١ - قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ قانون مجلس النواب العراقي وتشكيلاته، الوقائع العراقية رقم ٤٤٩٩ في ١٦ تموز ٢٠١٨.

^٢ - قرار ١٤٠ وموحدتها ١٤١/اتحادية/اعلام/٢٠١٨، في ٢٣/١٢/٢٠١٨.

^٣ - انظر قرار مجلس شورى الدولة العراقية رقم ٢٠٠٨/١٣٤ في ٢٠٠٨/١١/٥.

الأمريكية في العراق. وقرارات وتوصيات الجلسة رقم (٢٩) الاربعاء / ١٦ كانون الاول / ٢٠٢٠ المتعلقة تم التصويت بالموافقة على قرار اعتبار يوم ٢٥ كانون الاول عطلة رسمية للبلد احتفاءً بأعياد ميلاد السيد المسيح.^١

وتتفق مع القول الذي يرى أنّ من حيث السلطة الدستورية، إذا كان البرلمان يفتقر إلى الصلاحيات الرسمية التي خول له الدستور فمن المرجح أننا بحاجة إلى برنامج أوسع للإصلاح السياسي يعزز سلطة البرلمان. وإذا تم تقليص سلطة البرلمان بسبب طريقة تفسير الدستور، فقد يوفر ذلك مجالاً أكبر للتدخل القضائي، ولكن مرة أخرى يجب أن تتم صياغتها من منظور برنامج سياسي أوسع أو تفسير قضائي مناسب.^٢

من جانب آخر نرى بأنّ ممارسة تقديم مشاريع القرارات من قبل السلطة التنفيذية (الرئيس والحكومة) يعد عملاً تشريعياً بحد ذاته، ولا يمكن الفصل بين القوانين والقرارات، وإذا كانت مشاريع القوانين هي الأصل فكيف يمكن فصلها وإعطاؤها بممارسة الأصل أو وجه دون الآخر، كما يقال من يملك الكل يملك الجزء. وإنّ التشريع برمته يعدّ تصوراً بموجبه يعلن فيه صاحب الاختصاص عن الرغبة في تنظيم مسألة ما أو تعديل قرار ما قد تستوجه الأمور الخاصة بالمجتمع أو بالدولة عموماً، وهي تعدّ من طبيعة جوهر الأشياء. لكن قد أحسن مشروع الدستور حينما نص على حق تقديم القوانين والقرارات لرئيس الإقليم.^٣

وفي صدد التمييز بين مشروع القانون ومقترح قانون، والتباين في المضمون والأفضلية في جوهر الإختصاص، فقد أصدرت المحكمة الاتحادية قرارات عدة بموجبها وضع خطأ أحمر لحدود تقديم مشاريع القوانين وتقديم مقترحات القوانين لكل من السلطة التنفيذية ومجلس النواب، إذ جاء في القرارين رقم ٤٣ و ٤٤ لسنة ٢٠١٠ بأنّ (..... مشروعات القوانين خصت بتقديمها

^١ - انظر: الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي: <https://ar.parliament.iq/>.

^٢ - Erik Solheim, OECD, Accountability and Democratic Governance: Orientations and Principles for Development, DAC Guidelines and Reference Series, OECD Publishing, 2014, P115.

^٣ - المادة ٦٥/أولاً: اقتراح مشاريع القوانين والقرارات إلى برلمان إقليم كوردستان. ويؤخذ على المشروع بأنه في التعريف جاءت رئاسة الإقليم، وفي العنوان والاختصاصات جاءت كلمة رئيس الإقليم.

السلطة التنفيذية ويلزم أن تقدم من جهات ذات اختصاص في السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية، وأنَّ المسؤول عن الإيفاء بهذه الالتزامات هو السلطة التنفيذية حسب المادة ٨٠ من الدستور، وليس السلطة التشريعية (الخ).^١

وتذهب المحكمة الى أن مجلس النواب أقر قانون ٢٠ لسنة ٢٠١٠ ونشره في الجريدة الرسمية دون أن تبدي السلطة التنفيذية الرأي فيه ضمن التزاماتها السياسية الداخلية والدولية، وهذا مخالف لطريق إصدار القوانين في الدستور، إذ إنَّ رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة (المادة ٧٨)، وهو يمارس صلاحيته الدستورية في تخطيط وتنفيذ هذه السياسة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة (المادة ٨٠ / أولاً). لذا قررت المحكمة عدم دستورية القانون لمخالفته المادة ٦٠ / أولاً، وإلغاء القانون المذكور وإلغاء الآثار المترتبة عليه.^٢

بدورنا لا نتفق مع توجه وتفسير المحكمة لهكذا تمييز بين مضمون كل من مشروع القانون ومقترح القانون، وهذا أمر محسوم بأنَّ الفرق بينهما يكمن في الإجراءات التشريعية وليس محتوى المقدره على تنظيم الأمور التشريعية، وحسب قاعدة المساواة بين السلطتين لا تمييز بين السلطتين. لكننا نتفق مع ذهب اليه المحكمة؛ وذلك استناداً إلى قاعدة التنسيق والتعاون بين السلطتين، إذ نرى عدم الدقة والأصول السليمة في تشريع ما أن يتدخل بتغيير مؤسسة ما سواء بتعديلها أو دمجها أو إلغائها دون العلو وموافقة الطرف المعني الأصيل وهو السلطة التنفيذية والحكومة حصراً، ويعدّ هذا تدخلاً في الشؤون الإجرائية لسياسة الحكومة الإدارية والتنظيمية.

ومتفق عليه بأن تقديم مشاريع القوانين من رئس الجمهورية والحكومة، هو أن هذه الجهات مؤسسات دستورية لها من الامكانيات ما يؤهلها لإعداد مشروع قانوني متكامل، خصوصاً وأنها قريبة بحكم عملها من الحاجة إلى إصدار أي قانون. أما مقترح القانون المقدم من قبل عشرة من أعضاء مجلس النواب الذين قد لا يملكون نفس الإمكانيات والمؤهلات الموجودة لدى

^١ - أنظر: قراري للمحكمة الاتحادية العراقية العليا رقم ٤٣ و ٤٤ / اتحادية/ ٢٠١٠ بتاريخ ١٢ / ٧ / ٢٠١٠.

^٢ - حول مبررات عدم صحة قرار المحكمة الاتحادية أنظر: محمد يوسف وأصحابه، المصدر السابق، ص ٢٨ - ٣٤.

الحكومة لتنظيم هذا المقترح وصياغته على شكل مشروع القانون^١، لذا الخلاف الرئيسي تكمن من هذه النقطة الرئيسية، وبالتالي تختلف إجراءات العمل التشريعي في البرلمان مع كل من مشروعات القوانين ومقترحات القوانين، مثلما نصت عليها النظم الداخلية للبرلمانات في النظام البرلماني^٢. وفي مجموعة من القرارات تطلب المحكمة من مجلس النواب ضرورة التنسيق مع السلطة التنفيذية استناداً إلى إطار الاختصاص والمادة ٨٠ / أولاً من الدستور، وضرورة أن تتولى كل سلطة ممارسة اختصاصاتها وفق الدستور، وعلى السلطات الثلاث التمسك بهذا المبدأ^٣. فبمبدأ التداخل والتنسيق يختلف عن مبدأ التدخل .

وفيما يخص الموضوع المتعلق بالرئيس، نذكر ما ورد في بعض الدساتير المقارنة، والتي تمنح اقتراحات القوانين المقدمة بواسطة رئيس الدولة أفضلية على اقتراحات القوانين المقدمة بواسطة أعضاء البرلمان، واستقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على عدم النظر في الطعون التي تتعلق بكيفية مباشرة السلطة التنفيذية لحقها الدستوري في اقتراح القوانين؛ وذلك استناداً إلى أن هذا الحق يندرج في نطاق الأعمال الخاصة بعلاقة السلطة التنفيذية مع البرلمان، لذا لا يمكن أن تكون مثل هذه الأعمال محلاً للطعن القضائي^٤.

^١ - سامي عبدالصديق، أصول الممارسة البرلمانية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، المجلد الأول، القاهرة، ١٩٨٢، ص ٣٣٢ - ٣٥٠.

^٢ - أنظر : المادة ١٢٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، والمواد ٧٩ و ٨٠ و ٨١ و ٨٢ من النظام الداخلي لبرلمان إقليم كردستان - العراق.

^٣ انظر: قرارات المحكمة الاتحادية بهذا الصدد، قرار رقم ٤٨/اتحادية / إعلام/ ٢٠١٢ في ٢٥ / ٢ / ٢٠١٣، و قرارات ٢ / اتحادية/ ٢٠١٣ و قرار ١٩ / اتحادية / ٢٠١٣ و قرار ٣١ / اتحادية / إعلام ٢٠١٣ / كلها في ٢٠١٣/٥/٦، وقرار ٦٤ اتحادية/ إعلام / ٢٠١٣ في ٢٦ / ٨ / ٢٠١٣، و قرار ٨٦ / اتحادية / إعلام / ٢٠١٣ في ٢٣ / ١٠ / ٢٠١٣، و ٢١ / اتحادية / إعلام / ٢٠١٥ وموحداتها ٢٩ / اتحادية / إعلام / ٢٠١٥ في ١٤ / ٤ / ٢٠١٥.

^٤ - د. محمد عمرو بركات، الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة ومسئولته، مطبعة الأسكندرية، ط١، ٢٠٠٧، ص ٤٩.

المطلب الثاني

أدوات التسهيل للسلطة التنفيذية لتسهيل سن القوانين وتفعيلها

الهدف الوحيد للبرلمان العقلاني ليس تحقيق الاستقرار في الحكومات؛ لأن الاستقرار وحده لا يعمل، في ديمقراطية برلمانية ناجحة. ولا يكفي فقط أن تبقى الحكومة على رأس السلطة، بل يجب أن تكون قادرة أيضاً على حكم البلاد، وهي بهذا الصدد تحتاج إلى قوانين ومراسيم؛ لأنَّ فعالية الحكومة تعتمد على قدرتها على سن القوانين التي تحتاجها من ناحية، ومن ناحية أخرى على إصدار اللوائح بمرسوم؛ لذلك، فإن "أدوات تفعيل الحكومة"، نتناولها وكالاتي:

الفرع الأول: أدوات لتسهيل إنفاذ القوانين

في نظام البرلمانية العقلانية، من الممكن ألا تكون للحكومة التي لا يمكن أن يطيح بها البرلمان أغلبية في البرلمان؛ لأنه بفضل الأدوات المذكورة أعلاه قد لا تسقط حكومة لا تتمتع بأغلبية في البرلمان، لكن من المستحيل على هذه الحكومة تمرير قانون من البرلمان؛ لذا من الضروري منح الحكومة الأدوات الدستورية التي يمكنها من إجبار البرلمان، وعند الضرورة تجاوز البرلمان. وفي بعض الدساتير المستوحاة من فكرة البرلمانية العقلانية، تقدم أيضاً آليات دستورية لتمكين الحكومات التي ليس لديها أغلبية صلبة في البرلمان من قبول مشاريع القوانين الخاصة بها. وذلك عن طريق^١:

١- التصويت الجماعي: إما القبول أو الرفض.

من أجل الإسراع بتبني القوانين والحفاظ على التناسق الداخلي للقوانين، نص الدستور الفرنسي على إجراء "التصويت بلا صوت". وفقاً للفقرة الثالثة من المادة ٤٤ من الدستور، إذا رغبت الحكومة في ذلك، يتعين على المجلس التصويت على النص المتفاوض عليه بأكمله مرة واحدة، لذلك، وبهذه الطريقة، لا يمكن لمجلس النواب تعديل مشروع قانون بطريقته الخاصة. وعند تطبيق إجراء التصويت الكتلي، هناك شيئين يمكن للبرلمان القيام به: إما قبوله؛ أو يرفض^٢.

^١ - Kemal GÖZLER, Ibid.

^٢ - أنظر: الفقرة الثالثة من المادة ٤٤ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

٢- المقصلة: إما قبول القانون أو سقوط الحكومة.

في النظام البرلماني، لا فائدة من البقاء في العمل لحكومة لا تستطيع سن قانون. ومن غير المعقول أيضاً أن ترفض حكومة لم يسقطها البرلمان مشاريع القوانين. وقد حل الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ هذه اللامنتقية بطريقة "المقصلة"، إذ يجوز لرئيس الوزراء أن يتولى مسؤولية الحكومة في النص المعروض على الجمعية الوطنية بعد مناقشته في مجلس الوزراء. وفي هذه الحالة، إذا لم يتم تقديم اقتراح بحجب الثقة في غضون ٢٤ ساعة التالية ولم يتم التصويت عليه وفقاً للفقرة السابقة، فيعدّ هذا النص مقبولاً^١.

٣- المتطلبات المؤسسية: إما قبول القانون أو سقوط الحكومة.

في ظل (بعض) الديمقراطيات المستقرة، لا يكفي أن تبقى الحكومة في السلطة، بل يجب أن تكون قادرة أيضاً على الإدارة. ففي الدستور الألماني، سمحت طريقة تسمى "الضرورة التشريعية" للحكومة بسن القوانين، إذ يجوز في النظام البرلماني الألماني أن تكون لرئيس الوزراء الذي لا يمكن عزله من قبل مجلس النواب الإتحادي، سلطة استبعاد مجلس النواب؛ لكي لا يسن أي قوانين لمدة ستة أشهر وممارسة السلطة التشريعية خلال هذه الفترة. وباختصار، "حالة الالتزام التشريعي" هي حالة الطوارئ عندما تستولي الحكومة على السلطات التشريعية لمدة ستة أشهر^٢. وفي هذه الحالة يبرز دور رئيس الدولة على رأس الهيئة التنفيذية للتفاعل مع الموقف وإبداء رأيه ومشاركته إما بنسبة ضئيلة أو بصورة غير مباشرة في العملية التشريعية.

الفرع الثاني: أدوات لتسهيل إصدار السلطة التنفيذية مرسوماً

إذا انتظرنا تقديم تنظيم كل الأمور التشريعية من قبل البرلمان، فسوف تنخفض فعالية الإدارة؛ لأنّ البرلمانات لا تستطيع سن جميع القوانين التي تحتاجها الدولة، عند الضرورة؛ بسبب عبء العمل وإجراءاته والمعرفة التقنية غير الكافية؛ لذلك، يجب أن تكون الحكومة قادرة على سن بعض القواعد على مستوى القانون مرسوم. وهناك طريقتان للقيام بذلك.

^١ - للفقرة الثالثة من المادة ٤٩ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

^٢ - انظر المادة ٨١ من الدستور الألماني لعام ١٩٤٩.

أولاً: منح الرئيس سلطة إصدار "مرسوم مستقل":

في النظرية الكلاسيكية للقانون الدستوري تكون السلطة التشريعية سلطة "أصلية" والسلطة التنفيذية هي سلطة "مشتقة"، إذ لا تستطيع السلطة التنفيذية، كقاعدة عامة، اتخاذ إجراء تنظيمي دون الاعتماد على القانون. وإن الإجراء التنظيمي للجهاز التنفيذي هو إجراء قانوني ثانوي على قانون صادر عن السلطة التشريعية. وهكذا، في النظرية الكلاسيكية، لا تملك الحكومة سلطة مستقلة للتنظيم؛ لكي تتخذ الإجراءات التنظيمية وتصدر المراسيم، يجب الاستناد إلى القانون، من أجل إعطاء الحكومة الكفاءة، ويمكن منح الحكومة "سلطة تنظيمية مستقلة" إذا اكتسبت سلطة تنظيمية مستقلة، وحينئذ تكون مجهزة بسلطة مستقلة لصنع القواعد، مثل السلطة التشريعية للبرلمان.^١

منح الدستور الفرنسي للحكومة "سلطة تنظيمية مستقلة، تشكل بعض الموضوعات" مجال القانون"، والبرلمان مخول بالحكم في هذا المجال.^٢ ومع ذلك، فإن سلطة وضع القواعد في الأمور الخارجة عن نطاق القانون تعود إلى الهيئة التنفيذية.^٣ ولا يمكن للسلطة التشريعية أن تسن قوانين في الأمور التي لا تدخل في نطاق القانون. وبعبارة أخرى، فإن الموضوعات التي لا تدخل في نطاق القانون؛ أي الموضوعات غير المدرجة في المادة ٣٤ من الدستور، تشكل "المنطقة المحجوزة" للهيئة التنفيذية. وفي هذا المجال، يمكن للرئيس أو الحكومة أن تنظم مباشرة بمرسوم دون الاعتماد على قانون وتتمتع "بسلطة تنظيمية مستقلة". وفي دستور تركيا، يمنح الحكومة في مجالات معينة، مثل القضايا الاقتصادية والمالية والإدارية، "مرسوم مستقل". وبهذه الطريقة، يمكن للحكومة أن تحكم البلاد بشكل فعال، على الأقل دون الحاجة إلى برلمان في منطقة معينة.^٤ إن الفقه الدستوري يرى بأن رئيس الجمهورية عندما يمارس مهامه في إطارها الدستوري فإنه يمارسها عبر إصدار المراسيم التي سماها الدستور العراقي بالمراسيم الجمهورية، وعلى وفق ما جاء في المادة (٧٣/سابعاً) من الدستور، حيث أن من صلاحياته الدستورية إصدار المراسيم

^١ - Kemal GÖZLER, Ibid.

^٢ - المادة ٣٤ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

^٣ - المادة ٣٧ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

^٤ - المادة ١١٥ من دستور تركيا لعام ١٩٢٤.

الجمهورية، واعتبر ذلك الاختصاص حصرياً لرئيس الجمهورية لا يمكن أن يمارسه أي شخص آخر في أي منصب في منظومة الحكم في العراق في ظل أحكام الدستور النافذ^١. وإن رئيس الإقليم وفقاً للمادة ٦٥ من مشروع الدستور يتمتع بمراسيم تنظيمية وإدارية واسعة. فالمرسوم التشريعي هو عبارة عن القواعد القانونية (العامة المجردة) الصادرة عن رئيس الجمهورية في معرض ممارسته للوظيفة التشريعية (استثناءً) وفقاً لما هو محدد في الدستور ولا يوجد نص صريح في الدستور العراقي حول هذا الاختصاص^٢. وكذلك في مشروع الدستور بالنسبة لرئيس الإقليم.

ثانياً: تمكين الرئيس من إصدار المراسيم بقوانين اللازمة

أن التاج البريطاني لم يعد يملك سلطة خاصة لإصدار الأوامر التي تكمل القانون، ذلك الحق الذي يملكه رؤساء السلطة التنفيذية في فرنسا وغيرها من البلاد الأوروبية، ولكنه يستطيع أن يصدر اللوائح اللازمة لإدارة الأعمال العامة، وكمبدأ عام يتزايد على الدوام عدد الحقوق التي يستمدها التاج، لا من امتيازاته التاريخية القديمة بل من القوانين التي يقرها البرلمان، وقد درج مجلس العموم على إنابة وظيفته التشريعية لأسباب عامة كسرعة اتخاذ التدابير اللازمة مع مراعاة الوجهة الفنية^٣.

ففي سنة ١٩٢٠ كان هناك ٨٢ قانوناً يقابلها ٢٤٧٣ لائحة، وفي سنة ١٩٢٧ ٤٣ قانون في مقابل ١٣٤٤ لائحة، ويذهب البرلمان الى السماح للحكومة بأن تعدل، بطريق اللوائح البسيطة، أحكام قانون نافذ، واثّر ذلك اصبح انجلترا حكومة ديمقراطية تنيب سلطاتها الى ممثلها رئيس الوزراء أكثر مما تنيبها للجمعيات النيابية، من جانب آخر يستوجب قانونا ان يقر البرلمان (المجلسين) قبل تنفيذ القواعد التي يقترح اتباعها، ولكن رقابة البرلمان على مثل هذه اللوائح والأوامر غير

^١ - سالم روضان الموسوي، صلاحية رئيس الجمهورية في اصدار المراسيم بين التقييد والإطلاق، الحوار المتمدن، محور دراسات وابحث قانونية، العدد: ٦٤٩٢ - ٢٠٢٠ / ٢ / ١٥، على الموقع الإلكتروني:

-٦٦٥٥٧٧=https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid

^٢ - المصدر السابق نفسه.

^٣ - أنور مصطفى الأهواني، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة فؤاد الأول، مطبعة حجازي بالقاهرة، ١٩٤٥، ١٧٨.

مجدية فهي ضمانة نظرية ولكنها في الواقع صورية ووهمية، ولا يمكن انكار مساويء هذا النظام خصوصاً في بلد لم يتطور فيه القانون الإداري بالمعنى الحقيقي لهذه الكلمة^١. وهناك مجموعة من القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية في لبنان التي تخص العلاقات بين السلطات وممارسة الوظيفة التشريعية، كإصدار قرار لوضع المادة ١٦ من الدستور موضع التنفيذ، أي تقرير اللجوء إلى الصلاحيات الإستثنائية المنصوصة عليها، وكذلك المرسوم الذي يطرح مشروع قانون على الإستفتاء الشعبي، وإنشاء لجنة مكلفة بتقديم اقتراحات تتعلق بإعادة النظر بالدستور، وغيره^٢.

وكذلك تنص الدستور اللبناني على أن (كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء، مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة، يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرحه على المجلس، وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبت فيه، أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء)^٣.

وهنا يمكن أن يقول البعض إن هذا الإطار الدستوري والمساهمة في العلمية التشريعية بل والانفراد بها في حدودها الدستوري والقانوني يخرج هذه الصلاحيات من تصنيفات الأسرة البرلمانية، ولكن إضافة إلى ذكر نموذج ألمانيا، نود أن نبحت في الدستور الهندي أيضاً، إذ تم استخدام لغة لخلق انطباع بأن الرئيس، وهو الجناح غير المسؤول للسلطة التنفيذية، يتمتع بسلطات واسعة، فرئيس الجمهورية هو السلطة العليا التي تستخدم السلطة التنفيذية، ورئيس الوزراء ومجلس الوزراء يساعدانه في استخدام هذه السلطة، ويمكنه إقالة رئيس الوزراء، ويجوز حل مجلس الشعب، وتعليق عمل البرلمان، ويمكن إصدار مرسوم أثناء عطلة البرلمان وغيرها من الأحكام الدستورية المتعلقة بالقضاء والتشريع، ويتمتع بمركز القيادة العليا للجيش، والعديد من

^١ - المصدر السابق نفسه، ص ١٧٨ - ١٧٩.

^٢ - د. مصباح وليد عرابي، تطور نظرية الأعمال الحكومية، منشورات زين الحقوقية، ط ١، ٢٠١٣، ص ٧٧-٧٨.

^٣ - المادة ٥٨ من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ (المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٧/١٠/١٩٢٧ وبالقانون الدستوري الصادر في ٢١/٩/١٩٩٠).

القضايا الأخرى^١، فإن الشروط التي تلتزم بموجبها هذه الأحكام، يبقى دور الرئيس في إطار النظام البرلماني العادي، وذلك بسبب الممارسات الديمقراطية^٢، واثراً ذلك يتمتع باختصاصات قانونية تمكنه لأداء مهامه.

ورئيس الجمهورية في العراق يتمتع بإصدار مراسيم تنظيمية وعادية في حدود اختصاصه وفقاً للدستور والقانون وفقاً للمادة ٧٣ من الدستور. وان رئيس الإقليم وفقاً للمادة ٦٥ من مشروع الدستور يتمتع بمراسيم تنظيمية وإدارية واسعة، لكنها لا يتمتعان بهذا الإختصاص التشريعي في الإطار المعنون أعلاه.

وأخيراً، يجب أن نؤكد على أنه جرى العرف ومن بعده الدساتير المعاصرة على منح رئيس الجمهورية صلاحية إصدار المراسيم الجمهورية عن قرارات صادرة عنه أو عن سلطة أخرى، فالمرسوم الذي يتمتع به الرئيس العراقي هي صيغة شكلية لإصدار بعض القرارات، كمرسوم تشكيل الحكومة أو إقالتها، ومرسوم حل البرلمان، أو تعيين السفراء أو أصحاب المناصب والدرجات الخاصة^٣، أما رئيس الإقليم، فإضافة إلى ذلك يتمتع بسلطة إصدار مراسيم شكلية وغيرها في الظروف الخاصة، وسنتحدث عن ذلك لاحقاً، ولكن لا يتمتع بإصدار مراسيم بالقانون المعنون أعلاه.

المطلب الثالث

الدور التشريعي الاستثنائي لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

إن الظروف غير العادية تؤدي إلى اختلال التوازن بين السلطات العامة لمصلحة السلطة التنفيذية التي تتركز في يدها السلطات القانونية في الدولة، إذ إن اعتبارات السرعة والفاعلية التي تتوقف عليها سلامة الدولة وأمنها كثيراً ما تدفع السلطات العامة إلى التضحية بالمبادئ الدستورية والقانونية، فتقوم السلطة التنفيذية (متمثلة برئيس الدولة أو من يقوم مقامه)، تحت وطأة الضرورة، بالتدخل في المجالات التشريعية سواء تلقائياً أو استناداً إلى تفويض تشريعي من البرلمان؛ لأن سلامة الدولة فوق القانون^٤.

^١ - أنظر: المواد من ٥٢ - ٧٩ في دستور الهند، ١٩٤٩.

^٢ - Halit TunçkaŞık ve ArkadaŞları, P331.

^٣ - د. علي يوسف الشكري، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية، إيتراك للطباعة والنشر، ط ١، ٢٠١٤، ص ١٩٧.

^٤ - د. عمر حلمي فهمي، المصدر السابق، ص ٣٥٢.

الفرع الأول: القوانين الإستثنائية (حالة الطوارئ أو الظروف الإستثنائية

أو الأحكام العرفية)

تتحقق حالة الطوارئ اذا قامت السلطة الإدارية بالخروج على حكم الدستور أو حكم القانون، وذلك عن طريق بعض الإجراءات الماسة بالحريات والحقوق العامة، وكانت القواعد القانونية المتبعة في ظل الظروف العادية عاجزاً من تمكين السلطة الإدارية عن مواجهة الظروف الإستثنائية، وقد تكون تلك الإجراءات أفعالاً مادية أو قرارات فردية أو قرارات تنظيمية على أن تكون تناسباً مع مقدار السلطات غير العادية وبين متطلبات الظروف الإستثنائية، كحالة الحرب أو الفتنة أو انتشار الأوبئة أو الغزو الخارجي أو اضطراب الأمن الداخلي. ويتربط على قيام تلك الظروف اضافة صفة المشروعية على الأعمال الإدارية الصادرة في ظل الظروف الإستثنائية، على ألا تتجاوز هذه الأعمال بالطبع القدر اللازم لمواجهة الظروف المذكورة^١.

فالدساتير الوطنية والمواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان تتفق على وضع قيود وحدود على ممارسة بعض الحقوق والحريات أثناء حالة الطوارئ الإستثنائية، مع ضرورة الإحتفاظ بمكانة البرلمان في الدولة كأن يصدر الإعلان من قبله أو المصادقة على الإعلان الصادر من السلطة التنفيذية، وأن تخضع البرلمان هذا الإعلان لفحص دقيق عن مبررات حالة الطوارئ ومدتها، وأن يكون من سلطتها رفض إعلان حالة الطوارئ الإستثنائية ويكون فحص الأمر والتأكد من وجود المبررات لإستمرار حالة الطوارئ، وأن تظل دورة البرلمان قائمة طوال الأزمة كي تمارس مراقبة مستمرة على وجود حالة الطوارئ^٢.

وقد يبرز دور الرئيس في هذا الجانب بشكل غير مباشر، ففي الدستور العراقي الإتحادي وفي الظروف أو الحالات الإستثنائية، وموجب المادة ٦١/١ تاسعا منها، نرى أن مجلس النواب، وبناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، يفوض رئيس مجلس الوزراء في حالة الحرب وحالة الطوارئ وموجب القانون يخوله باتخاذ الإجراءات اللازمة لإدارة شؤون

^١ - د. اشرف للمساوي، أثر الظروف الإستثنائية وحالة الضرورة والقوانين الإستثنائية على مبدأ المشروعية في التشريعات الدولية المختلفة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط١، ٢٩٩٧، ص٨٧.

^٢ - د. الشافعي محمد البشير، قانون حقوق الإنسان، منشأة المعارف بالأسكندرية، ط٣، ٢٠٠٤، ص ٢٦٢ - ٢٦٦.

البلاد بما لا يتعارض مع الدستور، على أن تعرض الإجراءات المتخذة ونتائجها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها على مجلس النواب للموافقة عليها. فالدستور العراقي أوكل صلاحية طلب اعلان حالة الطوارئ وإعلان الحرب لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء معاً، وخصص صلاحية القرار النهائي لإعلانهما لمجلس النواب حصراً.

أما بموجب الفقرة ج/تاسعاً/٦١ من الدستور فإن رئيس مجلس الوزراء العراقي يمارس كافة الصلاحيات الإستثنائية اللازمة لإدارة شؤون البلاد خلال هذه الظروف، ومن المنطق أن يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات الإستثنائية باعتباره قائداً عاماً للقوات المسلحة، إضافة لكونه الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية. وإذا كان تقديم الطلب مشتركاً بين كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، يعد مشاركة ايجابية وذلك للتعاون بينهما، لكن تنظيم الإجراءات لإدارة شؤون الدولة والقرارات التي يتم اتخاذها يعد من مسؤولية رئيس مجلس الوزراء، وهو المسؤول عن مستقبل تلك الإجراءات التي يتسع ميدانها وقد ترتفع قوة إلزامها الى مستوى القانون، وبإمكانها ان تعدل او تلغي تشريعاً قائماً، وبما أن للحكومة مسؤولية سياسية تجاه مجلس النواب، فإننا نؤيد هذا الاتجاه بوصفه آلية ملائمة لتناسب المسؤولية مع السلطة.

إن الأسئلة الدستورية المتعلقة بمن يعلن حالة الطوارئ وبأي طريقة يتم ذلك توفر درجات مختلفة من مشاركة المؤسسات الأخرى غير السلطة التنفيذية. ويمكن للدستور أن يحدد بوضوح تلك المناسبات - والمناسبات فقط - عندما يمكن للحكومة إعلان حالة الطوارئ، مثل الغزو أو كارثة طبيعية. لكن واضعي الدساتير قد يرغبون في ترك مجالاً لتقدير، مثلاً النظر على سبيل المثال في التهديدات للصحة العامة أو النظام الداخلي. ومحاولة التعبير عن كل هذه الظروف ربما يثبت أنه مستحيل وغير حكيم.^١

فيجب على شخص ما تحديد متى يرتفع مستوى التهديد إلى مستوى حالة الطوارئ. ولتجنب سوء المعاملة، يجب تمكين سلطة أخرى لتقييم هذا القرار. ويتطلب دستور بيلو موافقة مسبقة من مجلس الوزراء قبل أن يتمكن رئيس الجمهورية من إعلان حالة الطوارئ، وهو

^١ - Markus Böckenförder, A Practical Guide to Constitution Buildikg - The Design of the Executive Branch, Ibid, p32.

^٢ - المادة ١٣٧ من دستور بيلو لعام ٢٠٠٩.

تشثت داخلي للسلطات داخل السلطة التنفيذية. ويسمح دستور مالوي للسلطة التنفيذية بإعلان حالة الطوارئ، ولكنه يتطلب موافقة برلمانية بأثر رجعي في غضون فترة زمنية محددة^١. ويفرض دستوراً إثيوبياً موافقة برلمانية مسبقة قبل أن تعلن السلطة التنفيذية حالة الطوارئ^٢. أما في مشروع الدستور فجاء في المادة ٦٥ / ثامناً ضمن صلاحيات الرئيس حيث يعلن حالة الطوارئ بعد التشاور والاتفاق مع رئيس البرلمان ورئيس مجلس الوزراء في حالات الحرب أو العصيان أو الفوضى أو الكوارث الطبيعية أو تفشي الأوبئة أو أية حالات أخرى، على أن لا تزيد المدة الأولى عن شهر واحد، وتكون التمديدات اللاحقة بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان ولمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر لكل تمديد، وتنظم الأحكام الخاصة بحالة الطوارئ بقانون. ونرى بأن تقديم طلب لإعلان أو طلب إعلان حالة الطوارئ من المستحسن أن تقدم من قبل السلطة التنفيذية إلى البرلمان للموافقة عليه، وحتى يتم إعلانها من قبل البرلمان، لكن إذا كان البرلمان قائماً فيجب أن يتم ذلك بموافقة البرلمان. أما اتفاق الرؤساء الثلاث فله دور إيجابي في هذا الإطار، ومن الضروري ان يحصل ذلك.

وكسابقة قانونية لإعلان حالة الطوارئ في الإقليم، فقد قرر البرلمان إعلان حالة الطوارئ، وذلك استناداً إلى طلب أعضاء البرلمان وبحجة احتمال وقوع الحرب في عام ٢٠٠٣. واعتبر أن الجرائم التي ترتكب على الأشخاص والأموال خلال فترة الطوارئ ظرفاً مشدداً^٣، وتم رفع حالة الطوارئ بقرار منها^٤.

وننتقد هذا القرار، حيث لم يحدد مدة حالة الطوارئ، وكذلك لم يتم تحديد سلطة الحكومة، ولا يوجد حكم يفرض على الحكومة عرض قراراته وإجراءاته المتخذة في تلك الفترة على البرلمان. وفي المقارنة بين الدستور الاتحادي ومشروع الدستور، نرى أنّ هناك جملة من الشروط تتلخص في الآتي:

^١ - المادة ٤٥ الفقرة ٣ من دستور مالوي لعام ١٩٩٤.

^٢ - المادة ٩٣ من دستور إثيوبيا لعام ١٩٩٤.

^٣ - قرار رقم ٣٤ في ٢٠٠٣/٣/١٩ الصادر من برلمان إقليم كوردستان.

^٤ - قرار رقم ٣٥ في ٢٠٠٣/٤/٢٠ الصادر من برلمان إقليم كوردستان.

- ١- في الدستور الاتحادي ينبغي أن يكون هناك طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وموافقة البرلمان على ذلك، أما مشروع الدستور فاكتمل بالتشاور والاتفاق للرئيس مع رئيس البرلمان ورئيس مجلس الوزراء، ونرى أنّ هذا الإتفاق ينال صوت أكثرية البرلمان للموافقة أيضاً، ولكننا نعتقد أنّ موافقة البرلمان أجدر مادام قائماً، وهذا ما يتفق مع القيم والمبادئ الديمقراطية التي بني عليها مشروع الدستور.
- ٢- في الدستور الاتحادي تكون موافقة البرلمان شرطاً مسبقاً للإعلان، أما في مشروع الدستور فالإتفاق بين الرؤساء أخذ بالأساس لمدة شهر واحد فقط، وفي حالة التمديد أخذت ضرورة الأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان بالشرط الأساسي فيها، لكن التمديد في الدستور العراقي يكون لمدة شهر واحد فقط، أما في مشروع الدستور فينص على أنّ مدة التمديد ثلاثة أشهر.
- ٣- في العراق يوجد قانون لحالة الطوارئ^١، وموجبه حددت مسؤولية السلطة التنفيذية، أما في إقليم كردستان فلم يصدر لحد الآن القانون الخاص بتنظيم حالة الطوارئ.
- ٤- في الدستور الاتحادي يجب أن تعرض الإجراءات المتخذة ونتائجها أثناء مدة الحرب أو حالة الطوارئ على مجلس النواب خلال مدة ١٥ يوماً، وهذا ما لا يوجد في مشروع الدستور. وأخيراً نرى أنّ النص الذي ورد في الدستور العراقي هو أنسب ومتلائم مع سلطة المؤسسات المعنية من جهة، وكذلك مع سيادة البرلمان واختصاصاته من جهة أخرى.

الفرع الثاني: الإختصاص التشريعي في أوقات أزمات خاصة

نظراً لما قد يطرأ من ظروف تستوجب سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتتمل التأخير، فقد أجاز المشرع في بعض الدساتير للسلطة التنفيذية (الرئيس) في تلك الحالات أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون^٢. ومن هنا تم التواتر على تنظيم هذه المسألة في الدساتير المقارنة، ولم يعد هذا النص أو تلك الصلاحية مؤشراً لدكتاتورية النظام السياسي أو شموليته مع ملاحظة الاستخدام

^١ - قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ وتعديلاته، وقانون أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤.

^٢ - حسن مصطفى، المصدر السابق، ص ٩٢٢. و د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، ط ٤، ٢٠٠٥، ص ١٩ - ٥٤.

المزدوج لهذه الصلاحية، فهي في الدول الديمقراطية تستخدم لحماية الدولة وأمنها وسيادتها، وفي الأنظمة الشمولية تتخذ وسيلة تجاوز على اختصاص البرلمان بمناسبة وبغيرها^١، وتتناول ذلك وكالاتي:

أولاً: لوائح التفويض

لا يجوز تفويض السلطة أو الاختصاص إلا بنص في القانون، وذلك حسب النظام الفرنسي الذي أخذت به القوانين في أغلب دول العالم، حيث توجد حالات يصرح فيها المشرع بجواز التفويض الذي يؤدي الى نقل الاختصاص وفي حدود ما يصرح به^٢. القاعدة أنّ البرلمان هو من يقوم بالتشريع، ولكن في ظروف خاصة وفي احوال استثنائية، ولمدة محددة يقوم البرلمان بتفويض الرئيس إصدار تشريع يكون له قوة القانون نفسها، وتحدد فيه الأسس التي تراعى في تنظيم هذه الموضوعات، وكذلك يجب أن يكون هذا التفويض موقوفاً بمدة محددة، وأن تعرض القرارات على البرلمان في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، او تعرض للاستفتاء الشعبي، وإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق البرلمان عليها زال ما كان لها من قوة القانون^٣.

وتفوض السلطة من قبل البرلمان الى السلطة التنفيذية (الرئيس ومجلس الوزراء)، عندما يكون البرلمان قائماً، وإضافة الى انعقاد البرلمان فلا بد أيضاً من صدور الإذن من البرلمان بالتفويض التشريعي وهو يصدر بشكل قانون يسمى قانون التفويض تتبع في اصداره الإجراءات التشريعية ذاتها المعمول بها^٤.

وتحرص الدساتير على أن تجيز التفويض التشريعي بشروط وضوابط، منها، ألا يستعمل إلا في ظروف استثنائية يترك تقديرها للبرلمان، وأن يكون التفويض لمدة محددة، وأن تحدد الغرض من التفويض، ويجب أن تعرض القرارات التفويضية على البرلمان للمصادقة عليها، وينص بعض

١ - د. علي يوسف الشكري، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية، المصدر السابق، ص ٥٤٠.

٢ - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، دون سنة طبع، ص ١٠٥.

٣ - للتفصيل انظر: د. عبدالنعم فرج الصدة، أصول القانون، دار النهضة العربية، بيروت، دون سنة طبع، ص ٩٩.

٤ - جورج فيدل و بيير دلفولفيه: القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الجزء الأول، ط١، بيروت، ٢٠٠١، ص ٢٨٩.

الذساتير على أن التفويض ينتهي أثره إذا حل البرلمان، ويرى الأستاذ الطماوي أنّ هذا الحكم هو منطقي؛ لأنّه إذا فقد البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل سلطانه، يفقد الوكيل كذلك.^١ وفي الدستور العراقي الاتحادي لا يوجد نص يمنح لرئيس الجمهورية أو لرئيس الوزراء أو لمجلس الوزراء صلاحية التفويض بإصدار القرارات بقوانين في حالة قيام البرلمان أو غيابها.

فمن استقراء نصوص الدستور العراقي يظهر لنا بوضوح عدم أخذ دستور العراق بفكرة التفويض التشريعي للحكومة، وهذا يعني عدم قدرة الحكومة الاتحادية العراقية على إصدار قرارات تفويضية لها قوة القانون، وبالتالي لا يستطيع رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء العراقي من الناحية الدستورية أن يصدر أي قرار يتعارض مع القوانين النافذة لا بالإلغاء ولا بالتعديل ولا بالإنشاء.^٢

وهناك من يرى ضرورة وجوب نص يمنح بموجبه رئيس الجمهورية ممارسة هذه الصلاحية، وضمن نص واضح وصريح يحول دون توسع الرئيس في ممارسة هذه الصلاحية، أو منح رئيس مجلس الوزراء صلاحية إصدار مراسيم تفويضية لمواجهة الظروف الاستثنائية أسوة بصلاحياته خلال مدة تفويضية لمواجهة الظروف الاستثنائية أسوة بصلاحياته خلال مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ على اساس أن رئيس الوزراء في النظام البرلماني هو صاحب السلطة الفعلية والحقيقية في الدولة.^٣

وقضت المحكمة الدستورية العليا في مصر هذا الموضوع، وذهبت الى القول إن: المستفاد من هذا النص أن الدستور وان جعل لرئيس الجمهورية اختصاصاً في اصدار قرارات تكون لها قوة القانون في غيبة البرلمان، إلا أنه رسم لهذا الاختصاص الاستثنائي حدوداً ضيقة تفرضها طبيعته الاستثنائية ومنها ما يتعلق بشروط ممارسته، ومنها ما يتصل بمآل ما قد يصدر من قرارات استناداً إليه، فأوجب لإعمال رخصة التشريع الاستثنائي أن يكون البرلمان غائباً... الخ.^٤

^١ - د. سليمان محمد الطماوي، المصدر السابق، ص ٧٤.

^٢ - د. علي سعد عمران، التفويض التشريعي لحكومة العبادي وتعديل وإلغاء القانون، مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية، ٢٠١٥/١٠/٣١، موجود على الرابط الآتي:

<https://m.annabaa.org/arabic/studies/4020>.

^٣ - إسراء محمود بدر علي السميع، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام الجمهوري البرلماني التقليدي (العراق أمودجاً)، مجلة الكوفة، العدد ٨، ص ٥٠.

^٤ - د. عبدالغني بسويوني عبدالله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطبعة السعدني، ٢٠٠٤، ص ٧٨٢.

ومن الطبيعي أنّ هذه القرارات اما يوافق عليها البرلمان فتصبح جزءاً من النظام القانوني، وإما يرفضها، وفي هذه الحالة فإنّ الرأي الراجح في الفقه يفيد بأنّ عدم موافقة البرلمان لا يكون بأثر رجعي؛ لأنّ إصدارها تستند الى تفويض صحيح بحيث يستند على نص دستوري قائم^١. وفي مشروع الدستور أيضاً لا يوجد نصاً تمنح السلطة التنفيذية صلاحية التفويض التشريعي ونصت بعض الدساتير على عدم جواز التفويض كدستور الجمهورية الرابعة في فرنسا لعام ١٩٤٦، ولكن رغم نقد الفقهاء جاء بعض الدساتير بالنص عليها صراحة كدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ ودساتير الدول العربية ماعدا لبنان والعراق الإتحادي.

ويذهب الرأي الغالب في الفقه الفرنسي الى عدم جواز التفويض التشريعي حال عدم جود نص في الدستور يجيز ذلك، غي أنّ العميد دوجي يذهب الى أنّ التفويض التشريعي وإن لم يجد سنداً له في الدستور، إلاّ أنه يجد مبرره في الضرورات العملية التي تفرضها الظروف الإستثنائية، ومنها الحرب، ويفرق بين حالات أربع وهي: حلة تنظيم مسائل البوليس والمصالح العامة، والمسائل المحجوزة للتشريع، ومسائل لم يقطع الدستور بالسلطة المختصة بتنظيمها، وتفويض البرلمان للحكومة في تعديل أو إتيان أو الغاء أيا من القوانين القائمة وفي هذه الحالة يجب ان يتم تحديد المدة التي تستطيع فيها الحكومة ممارسة سلطة التشريع وتحديد المسائل التي يشملها التفويض وضرورة اعتماد البرلمان لهذه المراسيم بعد صدورها^٢.

وفي هذا الإطار، وفي إقليم كوردستان فقد رفض البرلمان مشروع الحكومة مطالباً فيها بتحويل مجلس الوزراء بمنح مخصصات متنوعة الى موظفي الإقليم. أما في قرار آخر، بناء على طلب الحكومة، فقد وافق البرلمان على تحويل رئيس مجلس الوزراء لإقليم كوردستان صلاحية منح وتعديل مخصصات العاملين في دوائر الإقليم، وفي قرار آخر وافق البرلمان على تحويل رئيس مجلس الوزراء بصلاحية إعادة النظر بالتخصيص والزيادة في بدلات الإيجار للعقارات المؤجرة ضمن حدود البلديات بما يتلائم والظروف الإقتصادية في الإقليم. وفي قرار آخر منح البرلمان

^١ - جابر سلام سليم ابو بليمه، الآثار القانونية لتفويض الاختصاص في النظام القانوني الفلسطيني، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر - غزة، ٢٠١٥، ص ٣٨.

^٢ - د. عاصم رمضان مرسي يونس، الحريات العامة في الظروف الإستثنائية، دار النهضة العربية، ٢٠١٠، ص ١٩٨ - ٢٠٠.

لرئيس مجلس الوزراء صلاحية تعديل نسب الضرائب والرسوم والأجور الواردة في القوانين والقرارات النافذة في الإقليم تبعاً للظروف المالية والإقتصادية في الإقليم، وكذلك صلاحية الغاء أو فرض رسوم جديدة على الخدمات التي تقدمها الوزارات والمؤسسات والدوائر في الإقليم^١. و ننتقد هذه القرارات التي تمنح هكذا صلاحيات للحكومة مع بقاء البرلمان قائماً، إضافة الى ضرورة المصادقة من قبل البرلمان على القرارات والإجراءات المتخذة من قبل الحكومة.

وقد جرى العرف الدستوري في بعض الدول مثل لبنان، ولم يرد نص في هذا الخصوص، حيث لجا البرلمان اللبناني الى هذه الممارسة العرفية أسوة بالبرلمان الفرنسي للجمهورية الفرنسية الثالثة، حيث تواتر العمل من جانب البرلمان على تفويض السلطة التنفيذية في وضع قواعد عامة بواسطة المراسيم^٢.

غير أن جانب من الفقه يرى أنه يجوز للسلطة التنفيذية في لبنان أن تصدر ما تدعو إليه الضرورة من تشريعات لاتخاذ تدابير تحتمل التأخير، بشرط مراعاة القيود الواجبة في هذا الشأن^٣. فتتبعت سوابق التفويض دون أن يكون لها سند في الدستور اللبناني، وقد اثار هذا الإتجاه ما اثاره مثيله في فرنسا من نقاش بين الفقهاء، ومن أنقسام في الفقه، فرددت أقوال الفقه الفرنسي وحججه، وأجابت الحكومة "بأن نظريات العلماء شيء والواقع البرلماني شيء آخر"، وأخيراً أنتهى الحال في لبنان كما أنتهى في فرنسا، الى القول بأن عرفاً دستورياً قد نشأ واستقر بهذا الصدد، وكان ذلك بناء على طلب السلطة التنفيذية وموافقة البرلمان^٤.

وهناك قلق على وفق ما يتناوله الاتحاد العالمي للبرلمانات وهو زيادة القلق إزاء الاستخدام المتزايد من قبل الحكومات للتشريعات المفوضة، والتي يصعب على البرلمانات متابعتها، وفي بعض الحالات قد تتجاوز الشروط المحددة في القانون ذي الصلة. ويصف البرلمان اليوناني، على سبيل المثال، هذا الإجراء بأنه "مشكلة كبيرة"؛ لأنّ "القوانين المعيارية التي تصدرها الحكومة

١ - أنظر قرارات برلمان كوردستان: رقم ٢٤ في ١٠ / ٦ / ١٩٩٧، وقرار رقم ١٥ في ١٠ / ٣ / ٢٠٠٢، وقرار رقم ١٣

في ١٠ / ٣ / ٢٠٠٢، وقرار رقم ٣٢ في ١٠ / ٣ / ٢٠٠٣.

٢ - د. محمد فياض مشيك، صلاحيات مجلس الوزراء بين النص الدستوري والممارسة العملية، منشورات زين الحقوقية، ط١، ٢٠١٨، ص ٥٠.

٣ - د. عبد المنعم فرج الصدة، المصدر السابق، ص ١٠١.

٤ - د. اسماعيل مرز، المصدر السابق، ص ٢٩٠.

غالباً ما تتجاوز حدود البرلمان الفعال، وإن التفويض الممنوح يجب أن يكون بموجب القانون مع الرقابة والمراجعة القضائية، وأن تخضع الصلاحيات المحددة للتشريعات أو اللوائح المفوضة الممنوحة للسلطة التنفيذية لمهلة زمنية محددة (شروط انقضاء الوقت)، لتمكين مراجعة القرارات بشكل منهجي وأصولي^١.

فنظراً للسلطات الخطيرة التي تمارسها الرئيس أو الحكومة عن طريق المراسيم التفويضية، يجب أن ينص الدستور على عرض تلك القرارات على البرلمان للمصادقة عليها، وما منحت الحكومة سلطة التشريع في هذه الحالة، إلا بضرورة والضرورة تقدر بقدرها، على أن يكون هذا التقدير خاضعاً لرقابة البرلمان، للحيلولة بين الحكومة في استعمالها لتلك السلطات الإستثنائية، وبين إساءة استعمالها، أسوة بما هو متبع في شأن لوائح الضرورة^٢.

ثانياً: لوائح الضرورة

إذا حدث أمر لا يحتمل التأخير في ظروف غير عادية، لا يمكن التصدي له إلا بقانون، فإن أغلبية الدساتير تحرص على تخويل رئيس الدولة إصدار مراسيم أو قرارات تكون لها قوة القانون، تعرض بعد ذلك على البرلمان عند انعقادها لتقرر ما تراه بشأنها، وإلا شابها البطلان ولحقها العدم، سواء بأثر رجعي أو في المستقبل^٣.

ولوائح الضرورة عبارة عن (قرارات صادرة عن الحكومة في الظروف غير العادية لمواجهة أحداث واضطرابات لا تحتمل التأخير، وقد تصدر بشكل مراسيم أو قرارات لها قوة القانون، وقد تخرج الحكومة عن حكم الدستور والقانون، لمواجهة حالات خاصة كالفتن والحروب الأهلية والإضطرابات السياسية)^٤.

وللقول بوجود حالة الضرورة، فإنه لا بد من وجود خطراً يهدد حقاً دستورياً جوهرياً، وتهديد أ استمرار الوجود أو تهديد حق لسلطة أو جهاز أو مؤسسة دستورية، وهذا التهديد يمثل

^١ - David Beetham, Ibid, p125-126.

^٢ - د. أشرف اللساوي، المصدر السابق، ص ٨٤.

^٣ - د. محمد عبدالحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٥٨.

^٤ - المصدر السابق نفسه.

الركن الموضوعي من ركن نظرية حالة الضرورة، والتهديد يجب أن يكون على قدر من الجسامة بحيث لا يمكن مواجهته في اطار الأوضاع الدستورية العادية.^١

والموضوع التي يلحقه التهديد من ناحية ومدى الخطر نفسه من ناحية أخرى هما اللذان يحددان جسامة الخطر، يجب أن يكون الموضوع المهدد - جهازاً أو مؤسسة أو حقاً - موضوع دستورياً، والخطر الجسيم قد يكون خارجياً في صورة اعلان حرب أو شروع في غزو أو تهديد جدي خطير يوشك وقوع ذلك. وقد يكون الخطر داخلياً في صورة عصيان مسلح لدى قطاع واسع من قطاعات الشعب أو اضراب عام يشل مرافق الحياة العامة أو أزمات اقتصادية تهز الحياة أفقتصادية وتوشك أن تحدث كوارث اجتماعية أو وباء أو طوفاناً أو كارثة من كوارث الطبيعة يتعدى نطاقها الحدود العادية، هذا كلها كأمثلة للخطر الجسيم.^٢

ولا تقتصر نظرية الضرورة على القانون الدستوري، بل نجدتها أيضاً في فروع القانون الأخرى كالقانون الدولي العام والقانون الجنائي وفروع القانون الأخرى المختلفة.^٣

اتجهت معظم الدساتير إلى منح السلطة التنفيذية سلطة القيام بمواجهة الأزمات والأخطار المهدة لسلامة البلد، لأن من صلاحياتها تسيير المرافق العامة للدولة والمحافظة على السلامة العامة والنظام العام في كل الأوقات، وبالتالي تم منح السلطة التنفيذية سلطة القيام بإصدار تشريعات الضرورة خارج المجال المحدد للقانون لمواجهة الحالات الاستثنائية التي تواجه الدولة، شريطة مراعاة الإجراءات المحددة والتي تكفل الحقوق والحريات العامة للمواطنين.^٤

هناك آراء فقهية حول التمييز بين نظرية الظروف الإستثنائية ونظرية الضرورة، بدورنا نرى بأن نظرية الظروف الاستثنائية ليست سوى نظرية الضرورة في تطبيق متطور، لأن جوهر النظريتين وأساسهما واحد.

^١ - د. أشرف اللمسوي، المصدر السابق، ص ٤٢.

^٢ - د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، ط ٤، ٢٠٠٥، ص ٢٢.

^٣ - حول تفاصيل وجهة نظر المدارس القانونية وآراء الفقهاء في القانون الدستوري، أنظر: يحيى الجمل، المصدر السابق، ص ٢٧ - ٩٦.

^٤ - تونصير إبراهيم، تشريعات الضرورة - دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري والمصري، رسالة ماجستير، مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد حيدر بسكرة، ٢٠١٤، ص ٧.

وكذلك يذهب الأستاذ مرزه الى أنه تقترب اللائحة من القانون الى درجة لا يمكن معها التمييز بينهما إلا من ناحية الشكل، كما هو الحال بالنسبة الى لوائح الضرورة ولوائح التفويض، فهي "قوانين" تصدر عن السلطة التنفيذية، بل إن كثرة الإلتجاء الى هذا النوع من اللوائح زعزت مبدأ فصل السلطات، وليس الفقهي مغالياً في ملاحظته أن هناك اتجاهاً في النظم السياسية المعاصرة، يزداد تبلوراً مع الزمن، يقضي بوجود سلطة توازي البرلمان ولا تختلف عنها كثيراً في مقوماتها^١.

وعليه، تجيز هذه النظرية، في منطوقها العام، للسلطة التنفيذية اصدار مراسيم لها قوة القانون لمجابهة الظروف الطارئة التي تهدد أمن البلاد وتحتاج لعلاج سريع، بينما البرلمان غير قائم أو متعذر اجتماعه، ولم يقر المشرع التأسيسي الدستوري العراقي نظرية الضرورة هذه، ولا حق اصدار القوانين المستعجلة، فكل ما هو منصوص عليه هو المادة ٦١ والخاصة بالحرب وحالة الطوارئ كما تحدثنا عنها سابقاً.

أما مشروع الدستور، وفي المادة ٦٥ سالفه الذكر، فقد أعطى الحق للرئيس بإصدار مراسيم لها قوة القانون، وفق المحددات الآتية:

- ١- في حال وجود خطر جسيم وأمر يدعو الى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، بحيث يهدد سلامة الوطن وأمنه والكيان السياسي للإقليم.
- ٢- غياب البرلمان وإعاقة مؤسسات الدولة عن أداء دورها التشريعي وتعذر اجتماعاته، سواء بسبب العطلة التشريعية أو بسبب الحل.
- ٣- يجب أن يتم التشاور والاتفاق مع رئيس البرلمان ورئيس مجلس الوزراء، وليس سلطة مفردية بل يتشارك مع الرئيس رؤساء المؤسسات الدستورية.
- ٤- يجب أن تعرض تلك المراسيم على البرلمان عند أول اجتماع له، فإن لم تعرض عليه، أو عرضت ولم يقره البرلمان، زالت عنها الصفة القانونية.

^١ - د. اسماعيل مرزه، المصدر السابق، ص ٢٨٢ - ٢٨٣.

المبحث الثالث

اختصاص رئيس الدولة في تكملة العملية التشريعية

بعد أن يوافق السلطة التشريعية على مشروع القانون، تسمح العديد من الدساتير للرئيس بالتأثير عليه أو إعاقته أو حتى منعه. وهكذا، الطريقة التي يحدد بها الدستور سلطات النقض حيث يمكن أيضاً تجميع أو تشتيت السلطة في هذا الصدد. ويمكن التمييز بين نوعين مختلفين من التدخل الرئاسي، وهو اما بالمصادقة، أو رفض مشروع القانون لأسباب متعلقة بمخالفته لروح الدستور أو انتهاك للحقوق أو يخالف والتزام دولي أو ذات بعد سياسي وغيرها من الموضوعات المتعلقة بالمصالح العليا للدولة، أو الطعن في دستورية مشروع قانون. فالأول: فيتو سياسي ، والثاني هو حق النقض على دستورية مشروع القانون^١. يقرر النظام البرلماني بعض الأعمال التي يباشرها مبدأ رئيس الدولة في ميدان السلطة التشريعية كدليل على قيام رابطة التعاون وفي بعض الأحيان الرقابة بين هاتين السلطتين؛ لذا يستطيع رئيس الدولة أن يتدخل في الوظيفة التشريعية وممارسة نوع من الرقابة على السلطة التشريعية ، وذلك عن طريق المصادقة والإصدار والاعتراض على القوانين التي يسنها البرلمان، وكمرحلة لاحقة لسن القانون من البرلمان، ويتبين ذلك في اطار اختصاصات كل من رئيس الجمهورية في العراق الاتحادي في الدستور لعام ٢٠٠٥ ورئيس إقليم كردستان وفقاً لمشروع الدستور، وكالاتي:

المطلب الأول

مرحلة المصادقة على القوانين

ان مساهمة رئيس الدولة بعد سن التشريع بصورة عادية يتمثل في المصادقة على القوانين والقرارات التي يسنها البرلمان بالموافقة أو الاعتراض عليها.

ولقد اثارت معرفة مدى أهمية حق التصديق في العملية التشريعية اختلافاً كبيراً لدى فقهاء القانون العام، وحق التصديق معتبر في جميع النظريات، سواء الألمانية منها أو الفرنسية، سلطة

^١ - Markus Böckenförder, A Practical Guide to Constitution Buildikg - The Design of the Executive Branch, Ibid, P35.

تشريعية هامة، فهو لدى الفقيه لاباند السلطة التشريعية الوحيدة، وعند الفقيه يملك السلطة التشريعية المقيدة بشرط، وفي رأي الفقيه كاره دي مالبرج السلطة المتممة.^١ فبعد التصويت على مشروع القانون وإقراره من قبل البرلمان، يتم إرساله الى رئيس الدولة للتصديق عليه وإصداره، والتصديق عبارة عن (العمل الذي يعطي به رئيس الدولة الإقرار الضروري الذي لا يمكن أن يصبح القانون واجب النفاذ بدونه، فهو عنصر أساسي في العملية التشريعية).^٢

وعرفه المعجم الدستوري بان (التصديق التشريعي هو العمل الذي بموجبه يبدي رئيس الدولة إرادته الى جانب الإرادة التي عبر عنها مجلس تشريعي أو مجلسان وينجز هكذا عملية سن القانون، ورفض التصديق يعني حق النقض الذي يكون إما مطلقاً أو معلقاً، وتتم ممارسته بلا تحديد أو خلال مهل يحددها الدستور).^٣ وفي اطار القانون الدولي العام يعرف بأن (التصديق اجراء تقوم به السلطات الداخلية المختصة دستورياً لدولة ما بالإقرار النهائي لمعاهدة قامت بالتوقيع عليها من قبل).^٤ وفي الدول البرلمانية - خصوصاً الملكيات - نجد الدساتير تقرر في نصوصها حق رئيس الدولة في التصديق على القوانين فيكون له حق الموافقة على القانون الذي سنه البرلمان، أو عدم الموافقة عليه، وينشأ عن رفض التصديق المقرر للرئيس مشاركة فعلية في ممارسة الوظيفة التشريعية المقررة أساساً للبرلمان.^٥

وجاءت صلاحية حق مصادقة القوانين من قبل رئيس الجمهورية في العراق في ما ورد في المادة ٧٣ / ثالثاً من الدستور، والذي نص على (يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تأريخ تسلمها). وإن موافقة الرئيس بتصديقه على القانون خلال المدة المبينة في الدستور عدّ قانوناً ويجب إصداره، وإذا رأى رئيس الدولة عدم المصادقة ولكنه لم يرد المشروع خلال المدة الدستورية إلى

^١ - د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، القاهرة، ط٤، ١٩٤٩، ص ٣٢٧ - ٣٣١.

^٢ - أنور مصطفى الأهواني، المصدر السابق، ص ٢٥١ - ٢٥٢.

^٣ - أوليفة دوهاميل - أيف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، مراجعة العميد د. زهير شكر، مجد المؤسسة الجامعية للطباعة والنشر، ط١، ١٩٩٦، ص ٢٨٤.

^٤ - معجم القانون، مجمع اللغة العربية، الهيئة العامة لشؤون المطابع الإمبرية، القاهرة، ١٩٩٩، ٦١٢.

^٥ - د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية - الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، ١٩٦٩، ص ٩٤٨.

مجلس النواب، فيسقط حق الرئيس في المصادقة أو الاعتراض عليه واستحال إلى حق تصديق؛ أي يتحول إلى إجراء شكلي يندمج بالإصدار^١، ومن المفيد أن نذكر هنا بأن المحكمة الاتحادية العليا ذهبت في قرار لها بصدد شرعية القرار وإنفاذه مباشرة من يوم التصويت على القانون من قبل مجلس النواب دون المصادقة وجاء فيه: (.... إنَّ الطعن الإجراءي من أن القانون قد نص على أن يكون نفاذه من تأريخ التصويت عليه وليس من تأريخ نشره في الجريدة الرسمية وتجد المحكمة الاتحادية العليا أنَّ ذلك ما تجيزه المادة ١٩ / تاسعاً من الدستور والمادة ١٢٩ منه، أما بصدد الطعن الذي يذهب إلى أنَّ القانون لم يرسل إلى رئاسة الجمهورية للمصادقة عليه وإصداره، وجواب ذلك أنَّ عدم القيام بهذا الإجراء فوراً لا يمنع من صيرورته قانوناً نافذاً؛ لأنَّ رئاسة الجمهورية لا تملك دستورياً صلاحية نقض القوانين بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ استناداً للمادة ١٣٨ من الدستور)^٢.

ومع احترامنا وتقديرنا للمحكمة، ندلي برأينا المتواضع، اتساقاً مع المادة ١٢٩ من الدستور نرى أنَّ مجلس النواب يملك حق تشريع القانون، لكن بما يتفق مع السياق العام لولادة القانون، ونقصد بذلك التوافق مع حجم مشاركة رئيس الدولة في هذا الخط المستقيم ودون المقاطعة والتجاوز على صلاحيته، فمشاركة الرئيس للمصادقة والإصدار يحتوي على الأسس الشكلية والموضوعية التي يرتبط معه هذا السياق، والذي تفيد بأنَّ القواعد المترابطة وهي قائمة بذاتها وكاملة ومستقلة عن غيرها ومشترطة ومتصلة مع السياق الدستوري لولادة القانون ولا يمكن توقيفها، فإذا كان الرئيس لا يملك حق المصادقة وفقاً لما ذهبت إليه المحكمة الموقرة، فيملك حق الإجراء الشكلي للمصادقة خلال المدة المنصوصة عليها في الدستور.

ومن هنا نتفق مع التصديق كونه عبارة عن التصرف الذي يمنح طبقاً له رئيس الدولة الموافقة الضرورية على خروج القانون وقابليته للتطبيق، وبدونه لا يصبح القانون واجب النفاذ، وبذلك يغدو عنصراً أساسياً في العملية التشريعية^٣.

١ - د. إسماعيل مرز، القانون الدستوري، دار الملوك، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٢٦١.

٢ - القرار ٩٩ و ١٠٤ و ١٠٦ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٨ في ٢١/٦/٢٠١٨.

٣ - د. محمد عبدالحميد أبو زيد، المصدر السابق، ص ٥١.

وفي مشروع الدستور جاء في المادة ٦٥ / ثالثاً بأنَّ للرئيس صلاحية: إصدار القوانين والقرارات التي يشرعها برلمان كوردستان - العراق خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ تسلمها. وبدورنا نجد أنَّ في هذه الفقرة خطأً جوهرياً في عدم النص على المصادقة والاكتفاء بالإصدار فقط؛ وذلك لأنَّ المصادقة كما قلنا (هي العمل الذي يسجل رئيس الدولة من خلاله موافقته على الإرادة التي عبر عنها المجلس أو المجلسان التشريعيان، ويكمل بذلك عملية انجاز القانون، وكذلك ينبغي الحذر من الدمج بين المصادقة والإصدار أو الإكتفاء بواحد دون الأخرى، لأنَّ الإصدار هو تأكيد على الوجود الرسمي للقانون، ويلاحظ أنه أقر بانتظام، ويأمر بوضعه موضع التنفيذ.)، كما سنبين ذلك فيما بعد.^١

ويجب هنا أن نذكر أنَّ التصديق على القوانين هو الوسيلة التي يملكها الرئيس ويتمكن بمقتضاها من انفاذ القانون أو وقفه ورفضه، وبالتالي لا يمكن إصداره، مما يؤدي الى إعادته مرة أخرى إلى البرلمان، وحق التصديق هو من الحقوق القديمة المقررة لرئيس الدولة في معظم دساتير دول العالم، وهو يعطي لرئيس الدولة حق الاعتراض على القوانين الصادرة من البرلمان، مما يؤدي إلى إعادتها إلى البرلمان لإعادة النظر فيها سواء بتعديلها أو تغييرها أو رفضها من أساسها اذا كانت تحمل في طياتها مخالفة الدستور أو كانت خالية من تحقيق المصلحة العامة، وندرس ذلك في الفقرة القادمة.^٢

المطلب الثاني

حق الاعتراض على القوانين

إنَّ هذا الحق هو سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان، ويحتمل هذا التعريف معنيين: إما أن يعترض رئيس الدولة على القانون بعد اكتمال وجوده، فيعرقل باعتراضه نفاذ القانون، وهذا هو اتجاه الذين يؤيدون الطبيعة التنفيذية لحق الاعتراض، وإما يفيد بأنَّ موافقة الرئيس تعدُّ شرطاً لازماً لوجوده، وهو ما يجعل من اعتراضه عقبة تحول

^١ - د. جوي تابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، بيروت، ط١، ٢٠٠٨، ص ٧٨.

^٢ - د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠١٣، ص ٢٠٤.

دون خلقه، وهذا اتجاه مؤيدي طبيعة الاعتراض التشريعي الذي يرون فيه سلطة وقف القانون ويحول دون اكتماله^١. ويكون الاعتراض مطلقاً إذا تطلب الدستور وجود موافقة أو عدم اعتراض رئيس الجمهورية على مشروعات القوانين التي أقرها البرلمان، أو نسبياً إذا تطلب الدستور في حالة الاعتراض وجوب رده إليه لإعادة النظر فيه خلال مدة معينة. فإذا أقره البرلمان ثانية، وجب إصداره رغم اعتراض الرئيس، وكذلك إذا اعترض عليه ولم يرده الى البرلمان خلال الفترة المحددة لذلك، عدّ ذلك بمثابة إسقاط لاعتراض رئيس الجمهورية، ووجب بالتالي إصدار القانون^٢.

وفيما يخص دستور العراق الاتحادي، فلم يرد مسألة الامتناع عن التصديق في المواد المتخصصة للرئاسة الفردية. وفي أحقية الرئيس لعدم الموافقة من عدمه، كانت المحكمة الاتحادية العليا أصدرت رأياً تفسيرياً بهذا الخصوص، جاء فيه (...). صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة ٧٣ من الدستور ومنها ما ورد في الفقرة ثالثاً من هذه المادة، أما الصلاحية المنصوص عليها في المادة ١٣٨ / خامساً من الدستور فإنها أنيطت حصرياً بمجلس الرئاسة المشكل بموجب المادة ١٣٨ حصراً، ولم ترد ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة ٧٣ من الدستور. وإن المادة ١٣٨ / سادساً من الدستور نصت على (يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في هذا الدستور)؛ أي إنّ مجلس الرئاسة يمارس إضافة إلى الصلاحية المنصوص عليها في المادة ١٣٨ من الدستور صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة ٧٣ ولدورة واحدة. وبناءً عليه، فإن رئيس الجمهورية الذي سينتخب في الدورة القادمة لمجلس النواب لا يملك الصلاحية المنصوص عليها في الفقرة خامساً من المادة ١٣٨ من الدستور؛ لأنها لم ترد في المادة ٧٣ من الدستور^٣، أي لا تمتلك حق الاعتراض على القوانين. وقد اختلف الفقهاء بين الرافض والمؤيد، استناداً الى دراستهم للقواعد والمنطق الدستوري والنظام البرلماني السائد، ونبين ذلك بمختصر مفيد:

^١ - د عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، القاهرة، ط١، ١٩٩٣، ص ١٢٠ - ١٣٦.

^٢ - د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ط٢، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٥٩٤.

^٣ - قرار المحكمة الاتحادية العليا / العراق / رقم ١٨ / اتحادية / ٢٠٠٩ في ٨ / ٩ / ٢٠٠٩.

الفرع الأول: اتجاه الرفض

ذهب فريق الرفض الى أن للرئيس فقط حق المصادقة على القوانين، وموجب المادة ٧٣ / ثالثاً له الحق في المصادقة، والمصادقة هو إجراء شكلي، ومن جانب آخر فإن الدستور لم يمنح حق الامتناع عن المصادقة للرئيس. فضلاً عن أن المادة ١٣٨ تتعلق بفترة انتقالية والتي هي الدورة البرلمانية الأولى من ٢٠٠٦ - ٢٠١٠، وهذه المادة انتهت بانتهاء الفترة المحددة لها^١. إذًا، وفقاً لهذا الرأي يجب على رئيس الجمهورية المصادقة على القوانين والقرارات التي يسنها البرلمان خلال ١٥ يوماً، وبانتهائها تعدّ مصادقاً عليها حكماً. وإنّ المصادقة لا تحمل في طياتها معنى عدم المصادقة. واستناداً الى هذا الرأي هناك من يمسك بسقوط المحتوى وتقادمه بالتقاطع مع انتهاء الزمن، حيث وبانتهاء الجولة الانتخابية الأولى تصبح المادة التي أعطت صلاحية الاعتراض على القوانين لمجلس الرئاسة معلقة وغير قابلة للتطبيق وذلك لتحديد الزماني الذي أعطي لها^٢.

الفرع الثاني: اتجاه المؤيد

أما موقف المؤيد فيتجلى في أن المادة ١٣٨ لم تلغ، وهي مكتملة للمادة ٧٣، خاصة وأنّ المادة ١٣٨ / سادساً نصت على أن مجلس الرئاسة يمارس صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في الدستور، إضافة إلى ذلك ما ورد في المادة ٧٣ / عاشراً والذي أكد على أن رئيس الجمهورية يمارس أية صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور، وكذلك فإنّ حق التصديق لا يفيد دائماً بأن رئيس الجمهورية ملزم بأن يوافق على مشروعات القوانين؛ لأنّ اختصاص التصديق يتضمن أيضاً معنى عدم الموافقة أو الرفض أو الامتناع عن التصديق متى كان مشروع القانون فيه من العيوب الشكلية أو الموضوعية التي توجب عدم التصديق^٣. ونضيف الى ذلك أن المادة ١٣٨ لم

^١ - ليلي خنتوش ناجي الخالدي و د. علي يوسف الشكري، التنظيم الدستوري لصلاحيات الرئيس في الامتناع عن تصديق القانون في النظام البرلماني، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد ٢٤، العدد ٢، ٢٠١٦، ص ١١٢٢.

^٢ - د. ضياء جابر الأسدي، رئيس الجمهورية وحق الاعتراض على القوانين، منشور على ويب كلية القانون جامعة كربلاء:الموقع الإلكتروني: - law. Uo kerbala.edu.iq.

^٣ - ليلي خنتوش ناجي الخالدي واصاحبه، المصدر السابق، ص ١١٢٢.

يتم إلغاؤها لا صراحة ولا ضمناً، وأنَّ الفقرة عاشراً من المادة ٧٣ جاءت توكيداً للفقرة خامساً من المادة ١٣٨ ومتسقاً مع الفقرة السادسة من المادة نفسه.

وإذا أمعنا النظر في روح ومواد دستور العراق الاتحادي وهندسة تنظيم الاختصاصات لرئيس الجمهورية نرى بأنَّ له مكانة ايجابية للمشاركة في العملية التشريعية، فمن له حق الكلمة في البداية يحتم أن يحفظ له في النهاية أيضاً، ومن ناحية ضرورة وجود أو خلق التوازن بين السلطتين، وفي غياب حق الحل للسلطة التنفيذية، لا بدَّ أن نقبل بدستورية عدم المصادقة. من زاوية أخرى، فإنَّ الرئاسة الفردية تحل محل الرئاسة الجماعية أو هيئة الرئاسة، بل العلاقة تكون بين الأصل والإستثناء، وفي نفس الإطار الدستوري للمبادئ الدستورية المختصة بتنظيم السلطات واختصاصاتها، فكيف يمكن في إطار دستور واحد أن يلعب الرئيس دورين مختلفين في نفس السياق الدستوري والنظام السياسي؟ ومن هنا نرى أنَّ منح هذا الحق للرئاسة الجماعية يجب تطبيقه وممارسته من باب أولى في مرحلة الرئاسة الفردية.

وفي باب المقارنة بين القاعدة الدائمة والاستثناء المؤقت، نرى أنَّ مجلس الرئاسة حالة مؤقتة ورئيس الجمهورية هو القاعدة كما جاء في المادة ١٣٨/أولاً: (يحل تعبير مجلس الرئاسة محل تعبير رئيس الجمهورية أينما ورد في هذا الدستور)، فكيف يمكن أن لا تمارس القاعدة صلاحية الاستثناء.

وبدورنا نؤكد فاعلية وفعالية واستمرار المادة ١٣٨/خامساً، بأنَّ للرئيس الحق في ممارستها وبنفس الإجراءات المدونة فيها. وأنَّ القرار التفسيري للمحكمة الاتحادية قد جانب الصواب، ومن الضروري إصلاحه؛ وذلك لما يتمتع به الرئيس من مكانة بموجب المادة ٦٧ من الدستور؛ كونه حامياً للدستور ومصالح الشعب، وكذلك بموجب أداء اليمين عليه يتوجب الحفاظ على الدستور والنظام الاتحادي الديمقراطي الفدرالي، كما ورد في المادة ٥٠ من الدستور. من جانب آخر، نرى أنَّ الكلمة التي جاءت في نهاية سطر المادة ٧٣ / خامساً / ج / (... وتعد مصادقاً عليها)، تفيد المصادقة هنا معنى الموافقة ومعنى عدم الموافقة في نفس الوقت، ونفس المعنى يطبق على مفهوم المصادقة في المادة ٧٣ من الدستور.

ومن منظور آخر، نرى أنَّ المادة ٧٣ / ثالثاً قد أشارت إلى ضرورة التمعن في الموافقة بالتصديق أو عدم التصديق، حيث وضع أمام رئيس الجمهورية ١٥ يوماً للمصادقة على إقرار مشاريع

القوانين المحالة إليه، وبعكسه يعد مصادقاً عليه بعد مضي تلك المدة. وإن منح هذه المدة هي ليست مدة أوتوماتيكية أو قصيرة الأجل، ومقارنة بالمدة المقررة لهيئة الرئاسة مثلما ورد في المادة ١٣٨ نرى أنّ هذه المدة تفوق عليها بكثير، حيث جاءت المدة في تلك المادة في فقرتها خامساً / أ و ج بعشرة أيام فقط، ونرى فيها دلالة على مدة التمعن بالرضا أو عدم الرضا من قبل الرئيس. ومن الناحية العملية نرى أنّ الرئيس المرحوم جلال الطالباني قد امتنع عن تصديق مشروع قانون لتعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ في عام ٢٠١٠، برفضه لنص المادة ١٣٦ / ب كونها توفر حماية للمسؤولين عن جرائم الفساد المالي والإداري في الوزارات، وقد أخذ مجلس النواب بملاحظات رئيس الجمهورية واعتراضاته، وقام بإعادة النظر في مشروع القانون، وألغى المادة ١٣٦ / ب من مشروع تعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية. وكذلك رفض الرئيس العراقي السابق السيد فؤاد معصوم المصادقة على قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٨، وقرر إعادة الموازنة إلى مجلس النواب؛ نظراً لعدم توافق بعض فقرات الموازنة مع الدستور.

أما في مشروع الدستور، فقد جاء في المادة ٦٥ / ثانياً (.. وله حق الاعتراض عليها كلياً أو جزئياً خلال المدة المذكورة وإعادتها إلى البرلمان لإعادة النظر فيها، ويكون قرار البرلمان بشأنها ق طعياً...)، وأحسن ما فعل مشروع الدستور بنصه على الاعتراض؛ وذلك لسد جدل الخلافات القضائية والفقهية بهذا الشأن، لكن قد يؤخذ على هذه الفقرة بأنها لم تشر إلى الإجراءات بنسبة الأصوات في البرلمان في حالة الاعتراض، ونعتقد أن النسبة يجب أن تكون موصوفة وليست بسيطة. وهنا نقترح النص الآتي: (... وله حق الاعتراض عليها كلياً أو جزئياً خلال المدة المذكورة وإعادتها إلى البرلمان لإعادة النظر فيها، والتصويت عليها بالأغلبية المطلقة، وترسل ثانية إلى رئيس الجمهورية للموافقة عليها وإصدارها).

واخيراً، نرى بالتأكيد على أنه إذا كان من الصعب الفصل بين حق التصديق وحق الاعتراض؛ لأنّ من يملك التصديق يملك الاعتراض، فإنّ سلطة الرئيس في التصديق هي التي تبرز الدور التشريعي له، وفي الحقيقة أن حق الاعتراض وحق التصديق، هما وجهان لعملة واحدة، على الأقل من الناحية الموضوعية.^١

^١ - فيصل شطناوي وسليم سلامة حتملة، سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الأردني، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٢، العدد ٢، ٢٠١٥، ص ٤٠١.

المطلب الثالث

حق الرئيس في إصدار القانون

الإصدار يقصد به إثبات وجود التشريع، أي إثبات أن السلطة المختصة بسن التشريع قد سنت قانوناً جديداً وأصبح تشريعاً من تشريعات الدولة، والإصدار لازم لنفاذ كل أنواع التشريع، سواء في ذلك التشريع الدستوري والتشريع العادي والفرعي^١. ويقصد بالإصدار تسجيل سن التشريع ووضعه موضع التنفيذ؛ يتم بموجبه تكليف رجال السلطة التنفيذية بتنفيذه باعتباره تشريعاً ملزماً من تشريعات الدولة، فهو بمثابة شهادة الميلاد للتشريع، تكون سنداً لتنفيذه^٢. أن جميع الشراح متفقون على أن حق الإصدار عمل منفصل عن القانون ذاته، ولكن اختلفوا على طبيعته القانونية ومدى آثاره، فمنهم من يرى أنه عمل تشريعي أو عمل من الأعمال التنفيذية أو عمل تنفيذي اداري أو عمل قانوني من نوع خاص، أو هو العمل الأول لوضع القانون في طريق التنفيذ، وتتفق بأن الإصدار هو عمل من نوع خاص ينص عليه الدستور، فهو اعلان برسمية القانون وصحة الإجراءات الواجبة في عمله^٣. وبدورنا نؤيد هذا الرأي، ومن ثم يستوجب نشره والتي هي عملية مادية ملحقة بالإصدار لا تدخل في العمل التشريعي.

ويصدر الرئيس العراقي القوانين التي يسنها مجلس النواب بموجب المادة ٧٣ / ثالثاً، ويتم ذلك عن طريق قيام الرئيس بالتوقيع على القانون ونشره في الجريدة الرسمية في مدة ١٥ يوماً. وفي مشروع الدستور، كما ورد في المادة ٦٥ / ثانياً، فإنه يحق للرئيس (.. إصدار القوانين والقرارات ... وتعد تلك القوانين والقرارات الصادرة في حالة عدم إصدارها من قبله ضمن المدة المذكورة دون أن يكون قد اعترض عليها وتتولى رئاسة البرلمان نشرها في الجريدة الرسمية).

ومن الأفضل أن ينص الدستور على تحديد مدة معينة يجب على رئيس الجمهورية خلالها إصدار القوانين التي يسنها البرلمان؛ كي لا يتمكن بذلك من تعطيل هذه القوانين بتأخير إصدارها. إذ إنَّ عدم الإصدار أو التماطل فيه يشكل مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات،

^١ - د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ط٢، ١٩٨١، ص٢٢١-٢٢٢.

^٢ - د. حسن كير، المدخل الى القانون، منشأة المعارف بالأسكندرية، ط٥، ١٩٧٤، ص٢٤٣.

^٣ - أنظر: د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٣٥٩ - ٣٦٦.

^٤ - المصدر السابق نفسه، ص ٢٤٤.

وبصلاحيات المؤسسة التشريعية والتنفيذية. وليس من المستحسن أن يتم نقل اختصاص الإصدار من الرئيس الى جهة أخرى، حيث لا يمكن الاعتراض في عدم الإصدار^١. وإن إصدار القانون بواسطة السلطة التنفيذية أمر يقتضيه مبدأ الفصل بين السلطات، فالبرلمان لا يملك صلاحية تكليف رجال السلطة التنفيذية بتنفيذ القانون، كما أن هؤلاء لا يستلمون أمر التنفيذ من البرلمان، لذلك لابد من أن يصدر ذلك من رئيس السلطة التنفيذية^٢. وفي مشروع الدستور كما ورد في المادة / 65 ثانياً بأنه يحق للرئيس (... إصدار القوانين والقرارات ... وتعد تلك القوانين والقرارات الصادرة في حالة عدم إصدارها من قبله ضمن المدة المذكورة دون أن يكون قد أعترض عليها وتتولى رئاسة البرلمان نشرها في الجريدة الرسمية (...). وإذا لم يصدر القانون فيصدر حكماً ويستوجب نشره، وقد نص الدستور ومشروع الدستور على ذلك حين حددا مدة الإصدار في خلال ١٥ يوماً.

فبعد استكمال جميع الإجراءات والشكليات التي يتطلبها الدستور، يجب أن يصدر مشروع القانون والقرار. وقد يستعمل الإصدار كأداة ضغط من قبل السلطة التنفيذية على البرلمان، وفي هذه الحالة يجب أن نفرق بين الإصدار الاختياري أو الإجباري، فإذا كان الرئيس ملزماً بإصدار القانون في مدة محددة، فلا يمكن استخدام الإصدار سلاحاً للتأثير على البرلمان والضغط عليه، أما إذا كان الإصدار إجبارياً بدون تحديد مدة يتم فيها، فيمكن للرئيس أن يعمل على تعليق تطبيق القانون عن طريق تأخير إصداره. وفي حالة الاختيار يمتلك الرئيس حق شل عمل المجلس تماماً، عن طريق الامتناع عن إصدار القوانين التي يقرها^٣.

وجرى العرف، ومن بعده الدساتير المعاصرة، على تخويل رئيس الجمهورية صلاحية إصدار المراسيم الجمهورية عن قرارات صادرة عنه أو عن سلطة أخرى، وأن هذه الصلاحية، صلاحية شكلية بحتة، تخولها الدساتير الرئاسية والبرلمانية والمختلطة والخاصة لرئيس الدولة، كمرسوم تشكيل الحكومة أو إقالتها، ومرسوم حل البرلمان، أو تعيين السفراء.... وغيره^٤. وفي الدستور ورد في صلاحية رئيس الجمهورية في المادة ٧٣/سابعاً بأن للرئيس إصدار المراسيم الجمهورية، أما مشروع الدستور فقد عدد العديد من المراسيم غير المجدية في المادة ٦٥ كالفقرات ثالثاً ورابعاً وسادساً وغيرها.

^١ - سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، ٢٠٠٦، ص ١٢١ - ١٢٥.

^٢ - د. سعيد عبدالكريم مبارك، أصول القانون، مطابع جامعة الموصل، ١، ١٩٨٢، ص ١٢٦.

^٣ - د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط ٢، ٢٠٠٨، ص ١٣٧.

^٤ - د. علي يوسف الشكري، المصدر السابق، ص ١٩٧.

وقرر المحكمة الإتحادية العليا في العراق بسريان القانون في الموعد المقرر من قبل مجلس النواب، وعدم قبول الطعن الذي طعن على التعديل الثالث لقانون انتخاب مجلس النواب العراقي ويذهب الى أن القانون لم يرسل الى رئاسة الجمهورية للمصادقة عليه واصداره حيث المادة ٩ ينص على تنفيذه من يوم التصويت^١، وذهب الى أن (عدم القيام بهذا الإجراء فوراً لا يمنع من صيرورته قانوناً نافذاً لأن رئاسة الجمهورية لا تملك دستورياً صلاحية نقض القوانين كما اشترنا اليه سابقاً، والمحكمة يجد الحكم الوارد في هذا النص المذكور سنده في المادتين ١٩/تاسعاً و ١٢٩ من الدستور حيث جوزتا العمل بالقانون ونفاذه من التاريخ المحدد فيه وليس من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية لذا فلا مخالفة لنص المادة من القانون)^٢. ونرى في قرار المحكمة الموقرة بانه قام ببناء قراره على المادة ١٩/تاسعاً وهي متعلق بعدم رجعية القوانين، لكن اذا نص قانون ما بسريانه على الماضي فلا يعني القول بعدم اكماله للخطوات التشريعية والإجرائية منها الإصدار، ومن جهة أخرى ان حق الرئيس بالمصادقة والإصدار وان لم يحتوي على حق الاعتراض التوفيقى وفقاً للإختلافات الفقهية واختياراً لواحدة منها خارج السياق العام الدستوري ان منطبق المادة ١٢٩ لا يعني التساوي بين الإصدار والنشر، فقد يعمل بقانون ما من يوم المصادقة أو يوم الإصدار دون انتظار النشر.

فمجرد اقرار مشروع قانون ما من خلال التصويت عليه لا يؤدي الى اقامة القانون بل لا بد من التصديق عليه من قبل رئاسة الجمهورية، وهذا الإجراء المكمل لصدور التشريع يثبت العلاقة التبادلية والمساهمة بين السلطتين في ظل النظام البرلماني^٣. فالثابت في الأنظمة البرلمانية أن موافقة رئيس الدولة أو الملك بالتصديق على القوانين يعد أمراً ضرورياً لإقرار القوانين، إذ لا يمكن لمشروع القانون الذي أقره البرلمان أن يصبح قانوناً ما لم يحظى بالتصديق عليه في، ووفقاً لذلك يعتبر التصديق على القوانين هو المرحلة النهائية للعملية التشريعية والنقطة التي يتحول عندها مشروع القانون إلى قانون^٤.

^١ - المادة ٩ من التعديل الثالث لقانون انتخاب مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ .

^٢ - قرار المحكمة الإتحادية العليا في العراق رقم ٩٩ و ١٠٤ و ١٠٦ اتحادية/اعلام/٢٠١٨م في ٢١/٦/٢٠١٨.

^٣ - د. سرهنك حميد البرزنجي، كيفية سير العملية التشريعية في المجالس النيابية (مجلس النواب العراقي)، مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والسياسة جامعة صلاح الدين، السنة التاسعة العدد ١٠، كانون الأول ٢٠١١، ص ١٧٢.

^٤ - د. ماهير ابراهيم عبيد إمام، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية، ١٧/٥/٢٠٢٠، على الموقع الإلكتروني:

الخاتمة

من خلال هذا البحث، وفي اطار أساسيات النظام البرلماني وتطبيقه في العراق وإقليم كردستان، ولاسيما بعد التحول الديمقراطي الذي مر بهما، خصوصاً بعد عام ٢٠٠٣، نرى أنّ كلا النظامين يتسم بالخصائص الرئيسية لهذا النظام، من ثنائية السلطة التنفيذية ونوع من درجة المشاركة والتفاعل بينهما واختصاصات كل منهما، كما نرى وجود فصل متميز بين السلطات ودرجة من التعاون والتوازن بينها.

إلّا أنه ورغم القراءات المختلفة التي واجهها الدستور الاتحادي وكذلك مشروع الدستور من الناحية الفقهية والتفسيرات التي خرجت من المحكمة الاتحادية، نرى ضرورة التفاعل الديناميكي لتناغم الدستور مع البنية المجتمعية والسياسية والمدنية للشعب العراقي من جهة، وكذلك مراجعة مشروع الدستور لسد النواقص التي اكتنفت ميدان التفاعل المؤسساتي مع النصوص والواقع، وذلك من أجل إحلال الوئام والسلام المجتمعي وبناء أسس راسخة للديمقراطية والأمن والازدهار والنهوض بالعراق الاتحادي برمته.

الاستنتاجات:

- ١- إنّ النظام السياسي في العراق وفي إقليم كردستان يتسم بخصائص النظام البرلماني ضمن النظم البرلمانية، مع أنّ هناك ثغرات ونواقص في التفصيلات، والتي أعادت التوازن والتفاعل وأحدثت تداخلاً بين المؤسسات الدستورية، ومنها ما يتعلق بعلاقة الرئيس مع البرلمان .
- ٢- إنّ الرئيس في الدستور الاتحادي ومشروع الدستور يتمتع بمشاركة ايجابية في العملية التشريعية ، ومنصب رئيس الجمهورية ورئيس الإقليم ليس سلبياً وإنما يحكم ويقرر وينفذ ويشرع ويقترح أيضاً.
- ٣- نص الدستور العراقي على اختصاص المصادقة لرئيس الجمهورية على مصادقة القوانين وفي الرئاسة الجماعية على الاعتراض عليها، ويجب أن يُقرأ اختصاص الرئيس من هذا الجانب على كافة المواد المتعلقة بهذا الشأن بالتجميع لا بالتفكيك.

- ٤- إنَّ المحكمة الاتحادية تتعامل مع القواعد الدستورية في العراق على وفق التفسير الحرفي واللفظي للنصوص، وهذا ينعكس سلباً على تحقيق المساواة والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الأمر الذي ينعكس سلباً على العملية التشريعية أيضاً.
- ٥- التفسيرات المتعاقبة للدستور الاتحادي من قبل المحكمة الاتحادية العليا أفضت إلى إخلال كفة التوازن على حساب السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الدولة لصالح السلطة التشريعية، وهذا ينعكس سلباً على عملية المشاركة الواسعة لمكونات الشعب العراقي في العملية التشريعية والسياسية والديمقراطية التوافقية.
- ٦- بموجب القرارات التفسيرية للمحكمة الاتحادية العليا فإنَّ رئيس الجمهورية في العراق الاتحادي لا يملك حق الاعتراض على القوانين، حيث أعطت هذه المحكمة تفسيراً ضيقاً لمصطلح المصادقة وذلك بخلاف ما نص عليه الإطار العام لصلاحيات الرئيس في الدستور.
- ٧- إنَّ عدم مقدرة السلطة التنفيذية على الوقوف في مواجهة إصدار التشريعات والقرارات من قبل السلطة التشريعية الاتحادية يجعل من النظام البرلماني العراقي في التشريع في حالة انحراف، وبالتالي الاستبداد البرلماني، الأمر الذي جعله يسيء استعمالها والتوجه نحو الطغيان والانفراد بالسلطة.
- ٨- عدم إعطاء الرئيس حق الاعتراض التوقيفي في النظام البرلماني العراقي يعرض اختصاص رئيس الجمهورية في حماية الدستور للتفريغ من محتواه، مثلما جاء في المادة ٧٦ من الدستور العراقي .
- ٩- إنَّ الدستور العراقي ومشروع الدستور قاما بتبني أسلوب الاقتراح المشترك بين السلطة التنفيذية والبرلمان، وهو تنظيم سليم لكيفية التعامل مع الاختصاص التشريعي في النظام البرلماني.
- ١٠- منح رئيس الإقليم صلاحية تقديم مشاريع القرارات إلى البرلمان بجانب تقديم مشروعات القوانين يعد تنظيماً سليماً للتعاطي مع مشاركة الرئيس في التشريع.
- ١١- نظراً لعدم تركيز السلطة، واستناداً مع مبدأ السلطة توقف السلطة ويحد منها، فقد اصبحت قاعدة الرئيس يسود ولا يحكم في النظام البرلماني لها وجود نظري أكثر مما هو عملي بحيث أثبتته الواقع والاختصاصات التشريعية الممنوحة لرئيس الدولة في هكذا نظام، خصوصاً في العراق وإقليم كردستان يجب ان تحظى رئيس الدولة باختصاصات تشريعية مع مراعات بعض قيود وشروط معينة.

١٢- إن إعطاء حق الاعتراض الكلي أو الجزئي لرئيس الإقليم على القوانين يعدّ خطوة موفقة للتعاطي مع مركز السلطة التنفيذية ورئيسه الأعلى في النظام السياسي في الإقليم، ويتأثر إيجابياً على توزيع السلطة.

التوصيات:

- ١- من الضروري أن يؤدي الرئيس في النظام السياسي العراقي سلطاته في حماية الدستور والتوازن بين السلطات، لذا يجب أن يتمتع بما يملكه من مقدرة في تحقيق ذلك، وعليه، نوصي بتثبيت حقه الدستوري بالاعتراض التوفيقى على القوانين.
- ٢- بناء على ضرورة ودستورية تمتع رئيس الجمهورية في العراق بسلطة الاعتراض على القوانين التي يسنها البرلمان، والتي تحتاج إلى تفسير جديد من قبل المحكمة الاتحادية العليا؛ لكي يتحقق التوازن المطلوب بين السلطتين من جهة ومشاركة الرئيس وفقاً للقواعد الدستورية في العملية التشريعية.
- ٣- ضرورة مراجعة المصطلحات في مشروع الدستور، وتنظيم ما هو منصوص عليه بمشاركة الرئيس في العملية التشريعية، خصوصاً فيما يتعلق بإدراج مصطلح المصادقة على القوانين ومراجعة تنظيم صلاحية الرئيس في حالة الطوارئ.
- ٤- يتسم الدستور العراقي بتوزيع غير عادل للسلطات، ويعدّ هذا إخلالاً بمبدأ الفصل المرن في النظام البرلماني، وفيما يتعلق بموقع رئيس الجمهورية والقرارات التفسيرية من المحكمة الاتحادية العليا المتعلقة بهذا الشأن وخصوصاً من ناحية الاختصاص التشريعي للرئيس، نوصي بضرورة مراجعتها لكي تتمكن السلطة التنفيذية من مشاركة مجلس النواب في العملية التشريعية في الظروف العادية وغير العادية، عند التشريع وفي العملية التكميلية للتشريع كالمصادقة والإعتراض.
- ٥- ضرورة تمتع رئيس الجمهورية الاتحادية ومجلس الوزراء بصلاحيّة تقديم مشاريع القرارات إلى البرلمان؛ لأنّ من يتمتع بحق اقتراح مشاريع القوانين يتمتع قياساً عليه بتقديم مشاريع القرارات إلى البرلمان.
- ٦- نوصي بمراجعة اختصاص رئيس الإقليم في حالة الطوارئ والظروف الخاصة لكي يشارك الحكومة في المسؤولية وإشراك البرلمان في العملية كمؤسسة سيادية.

المصادر والمراجع

باللغة العربية

١. د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦.
٢. د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٥.
٣. د. اسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عزالدين للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٦.
٤. د. اسماعيل مرزه، القانون الدستوري، دار الملاك، بغداد، ٢٠٠٤.
٥. د. اشرف اللماوي، أثر الظروف الإستثنائية وحالة الضرورة والقوانين الإستثنائية على مبدأ المشروعية في التشريعات الدولية المختلفة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط١، ٢٩٩٧.
٦. أنور مصطفى الأهواني، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، رسالة دكتورا مقدمة الى كلية الحقوق بجامعة فؤاد الأول، مطبعة حجازي بالقاهرة، ١٩٤٥.
٧. د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٥٣.
٨. د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، القاهرة، ط٤، ١٩٤٩.
٩. القاضي الدكتور لطيف مصطفى أمين، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، دار سردم للطباعة والنشر، السليمانية، ٢٠٠٩.
١٠. جابر سلام سليم ابو بليمه، الآثار القانونية لتفويض الإختصاص في النظام القانوني الفلسطيني، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر - غزة، ٢٠١٥.
١١. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة دكتورا، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠٠٥ - ٢٠٠٦.
١٢. د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ط٢، ١٩٨١.
١٣. د. ثروت بدوي، النظم السياسية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، ١٩٧٠.

١٤. د. ثروت بدوي، النظم السياسية، الكتاب الأول، تطور الفكر السياسي والنظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، ط١، ١٩٦١.
١٥. د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠١٣.
١٦. د. حسن كيره، المدخل الى القانون، منشأة المعارف بالأسكندرية، ط٥، ١٩٧٤.
١٧. د. رافع خضر صالح شبر و د. علي هادي حميدي الشكراوي، الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص الدستور واتجاهات القضاء الدستوري، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، ط١، ٢٠١٧.
١٨. د. سعيد عبدالكريم مبارك، أصول القانون، مطابع جامعة الموصل، ط١، ١٩٨٢.
١٩. د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الاسلامي، دار الفكر العربي، ط٦ القاهرة، ١٩٩٦.
٢٠. سامي عبد الصادق، أصول الممارسة البرلمانية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٨٢.
٢١. سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، ٢٠٠٦.
٢٢. د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٤.
٢٣. د. عاصم رمضان مرسي يونس، الحريات العامة في الظروف الإستثنائية، دار النهضة العربية، ٢٠١٠.
٢٤. د. عبدالغني بسيوني عبدالله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطبعة السعدني، ٢٠٠٤.
٢٥. د. عبدالغني بسيوني عبدالله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٥.
٢٦. د. عبدالمنعم فرج الصدة، أصول القانون، دار النهضة العربية، بيروت، دون سنة طبع.
٢٧. د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط١، ٢٠١٠.

٢٨. د. علي يوسف الشكري، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية، إيتراك للطباعة والنشر، ط١، ٢٠١٤.
٢٩. د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، ط١، ١٩٩٣.
٣٠. د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ط٢، القاهرة، ١٩٧٣.
٣١. د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، ١٩٧٩.
٣٢. د. محمد عمرو بركات، الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة ومسئوليته، مطبعة أسكندرية، ط١، ٢٠٠٧.
٣٣. د. محمد فياض مشيك، صلاحيات مجلس الوزراء بين النص الدستوري والممارسة العملية، منشورات زين الحقوقية، ط١، ٢٠١٨.
٣٤. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩.
٣٥. د. مصباح وليد عراي، تطور نظرية الأعمال الحكومية، منشورات زين الحقوقية، ط١، ٢٠١٣.
٣٦. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الدستوري فقهاً وقضاءً، دارالمطبوعات الجامعية، الأسكندرية، ٢٠٠٨.
٣٧. د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظرية العامة للدولة، منشأة المعارف بالأسكندرية، ط١، ١٩٨٥.
٣٨. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري - الجزء الأول، المكتبة القانونية، بغداد، ط٢، ٢٠٠٧.
٣٩. د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط٢، ٢٠٠٨.
٤٠. د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، ط٤، ٢٠٠٥.
٤١. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، دون سنة طبع.

٤٢. محمد عبدالحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٣.

المعاجم

١- أوليفة دوهاميل - أيف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، مراجعة العميد د. زهير شكر، مجد المؤسسة الجامعية للطباعة والنشر، ط١، ١٩٩٦.
٢- معجم القانون، مجمع اللغة العربية، الهيئة العامة لشؤون المطابع الإمبرية، القاهرة، ١٩٩٩.

الكتب المترجمة الى العربية

١. أندرية هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، ترجمة علي مقلد وآخرون، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ط٢، ١٩٧٧.
٢. جورج فيدل و بيير دلفولفيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الجزء الأول، ط١، بيروت، ٢٠٠١.
٣. د. جوي تابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، بيروت، ط١، ٢٠٠٨.
٤. موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط١، ١٩٩٢.

باللغة الإنكليزية

1- Anthony w. Bradley and Cesare Pinelli, Parlamantarism, Edited by Michel Rosenfeld and Andras Sajo, May 2012.

2- David Beetham, Parliament and Dmocracy In the Twenty - First Century, Inter - Parliamentary Union, Printed by SRO-Kundig, Geneva, Switzerland, 2006.

3- Erik Solheim, OECD, Accountability and Democratic Governance: Orientations and Principles for Development, DAC Guidelines and Reference Series, OECD Publishing. 2014, P115.

4- Giovanni, Comparative Constitutional Engineering (An inquiry into structures, Incentives and outcomes), Macmillan press LTD, F.P, 1994.

5- Markus Böckenförder, A Practical Guide to Constitution Buildikg - The Design of the Executive Branch, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) , Printed by: Bulls Graphics, Sweden, 2011.

باللغة التركية

¹- Halit Tunçkaşık ve Arkadaşları, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamenter Sistem (Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri), TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ ARAŞTIRMA HİZMETLERİ BAŞKANLIĞI, TBMM Basımevi -ANKARA Gözden Geçirilmiş 2. Baskı / Şubat 2017.

2- Emre Bağçe, Fatih Demir, "Democracy in Parliamentary and Presidential Systems and the Choice of Turkey: A Comparative Analysis", In Ayhan Bilgin & Armagan Öztürk (eds.), Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2017.

3- Kemal GÖZLER, Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir ? , (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlâmentarizm Üzerine bir Deneme), Türkiye Günlüğü, Sayı 62, Eylül-Ekim 2000, Bak (www.anayasa.gen.tr/istikrar.htm; erişim tarihi).

البحوث والمجلات والمواقع الإلكترونية

- ١- اسراء محمود بدر علي السميع، الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام الجمهوري البرلماني التقليدي (العراق إثمودجاً)، مجلة الكوفة، العدد ٨، ٣١ كانون الأول ٢٠١٠.
- ٢- د. سرهنك حميد البرزنجي، كيفية سير العملية التشريعية في المجالس النيابية (مجلس النواب العراقي)، مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والسياسة جامعة صلاح الدين، السنة التاسعة العدد ١٠، كانون الأول ٢٠١١.
- ٣- فيصل شطناوي و سليم سلامة حتاملة، سلطة رئيس الدولة في الإعتراض على القوانين في النظام الدستوري الأردني، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٢، العدد ٢، ٢٠١٥، ص ٤٠١.
- ٤- د. علي يوسف الشكري، التنظيم الدستوري لصلاحيه الرئيس في الإمتناع عن تصديق القانون في النظام البرلماني، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد ٢٤، العدد ٢، ٢٠١٦.
- ٥- د. عبدالعظيم جبر حافظ، إشكالية النظام السياسي البرلماني في دستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥، مجلة دراسات دولية، العدد الثالث والستون، كلية العلوم السياسية جامعن النهريين، ٢٠١٥.
- ٦- محمد يوسف وأصحابه، السلطة التشريعية لمجلس النواب العراقي، المنظمة العربية للقانون الدستوري، المؤسسة الدولية للديمقراطية والإنتخابات، ٢٠١٧.
- ٧- د. ضياء جابر الأسدي، رئيس الجمهورية وحق الإعتراض على القوانين، منشور على ويب كلية القانون جامعة كربلاء، الموقع الإلكتروني: - law. Uo kerbala.edu. iq .
- ٨- د. علي سعد عمران، التفويض التشريعي لحكومة العبادي وتعديل والغاء القانون، مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية، ٢٠١٥/١٠/٣١، موجود على الرابط الآتي:
https://m.annabaa.org/arabic/studies/4020. -
- ٩- د. ماهير ابراهيم عبيد إمام، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية، ٢٠٢٠/٥/١٧، على الموقع الإلكتروني:
. http://www.sudanile.com/125467-

- ١٠- القاضي سالم روضان الموسوي، صلاحية رئيس الجمهورية في اصدار المراسيم بين التقييد والإطلاق، الحوار المتمدن، محور دراسات وإبحاث قانونية، العدد: ٦٤٩٢ - ٢٠٢٠ / ٢ / ١٥ ، على الموقع الإلكتروني: <https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=665077>.

الدساتير والقوانين

١. الدستور الأمريكي ١٧٨٩ .
٢. دستور تركيا لعام ١٩٢٤ .
٣. دستور لبنان لعام ١٩٢٦ .
٤. من الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ .
٥. الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ .
٦. دستور مالايو لعام ١٩٩٤ .
٧. دستور أثيوبيا لعام ١٩٩٤ .
٨. دستور العراق الإتحادي لعام ٢٠٠٥ .
٩. دستور بيرو لعام ٢٠٠٩ .
١٠. مشروع دستور إقليم كردستان - العراق - ٢٠٠٩ .
١١. قانون مجلس النواب العراقي وتشكيلاته، رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ .
١٢. قانون انتخاب مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ المعدل .
١٣. قانون رئاسة إقليم كردستان - العراق، رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ المعدل .
١٤. قانون مجلس وزراء إقليم كردستان - العراق ، رقم ٣ لسنة ١٩٩٢ المعدل .
١٥. قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥، وقانون أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ .
١٦. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي والنظام الداخلي لبرلمان إقليم كردستان .

قرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق ومجلس شورى الدولة

١- قرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق:

قرار رقم ١٨ / اتحادية / ٢٠٠٩ في ٨ / ٩ / ٢٠٠٩، و رقم ٤٣ و ٤٤ / اتحادية / ٢٠١٠ بتاريخ
١٢ / ٧ / ٢٠١٠، ورقم ٤٨/اتحادية / إعلام/ ٢٠١٢ في ٢٥ / ٢ / ٢٠١٣، و رقم ٢ / اتحادية / ٢٠
قرار ١٩ / اتحادية / ٢٠١٣، و رقم ٣١ / اتحادية / إعلام / ٢٠١٣ / كلها في ٢٠١٣/٥/٦، و رقم ٦٤
إتحادية/ إعلام / ٢٠١٣ في ٢٦ / ٨ / ٢٠١٣، ورقم ٨٦ / إتحادية / إعلام / ٢٠١٣ في ٢٣ / ١٠ /
٢٠١٣، ورقم ٢١ / اتحادية / إعلام / ٢٠١٥ وموحداتها ٢٩ / إتحادية / إعلام / ٢٠١٥ في ١٤ / ٤ /
٢٠١٥، ورقم ٩٩ و ١٠٤ و ١٠٦ اتحادية/اعلام/٢٠١٨ في ٢١ / ٦ / ٢٠١٨، و رقم ١٤٠ وموحداتها
١٤١/اتحادية/ اعلام/ ٢٠١٨، في ٢٣ / ١٢ / ٢٠١٨.

٢- قرار مجلس شورى الدولة العراقية رقم ٢٠٠٨/١٣٤ في ١١/٥ / ٢٠٠٨.

٣- قرارات برلمان كردستان: رقم ٢٤ في ٦ / ١٠ / ١٩٩٧، وقرار رقم ١٥ في ٣ / ١٠ / ٢٠٠٢،
وقرار رقم ١٣ في ٣ / ١٠ / ٢٠٠٢، وقرار رقم ٣٢ في ٦ / ٢ / ٢٠٠٣. - قرار رقم ٣٤ في ١٩ / ٣ / ٢٠٠٣، وقرار
رقم ٣٥ في ٢٠ / ٤ / ٢٠٠٣.