وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة بابل
كلية القانون

بحث بعنوان:

الاختصاص التشريعي العادي لرئيس الجمهورية في الدستور العراقي لعام 2005

اعداد الطالب :
علي كاظم جواد

اشراف الدكتورة:
ليلى حنتوش الخالدي

2021/2020

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ
وَأُولِي الْأَمْرِ مِنكُمْ ۖ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ
فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ
وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

الحمد لله الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا ان هدانا الله

الى الشمعة التي احترقت لتنير دربي ... امي الغالية

الى الدم الذي يجري في عروقي... ابي الغالي

الى كل من كان جسرا اوصلني الى ما انا فيه

زوجتي اخواني واصدقائي ومن كان لي سنداً

اهدي اليكم تخرجي...

الفهرست

الموضوع ..... الصفحة

اهمية البحث 1

مشكلة البحث 1

منهجية البحث 1

هدف البحث 1

خطة البحث 1

المقدمة 2

المبحث الاول : اختصاص رئيس الدولة في التشريع العادي 3

المطلب الاول : اقتراح مشروعات القوانين 3

المطلب الثاني : الاعتراض على مشروعات القوانين 6

المبحث الثاني : اختصاص رئيس الدولة في التشريع التأسيسي 7

المطلب الاول : الاختصاص التشريعي التأسيسي (اقتراح تعديل الدستور) 8

المطلب الثاني : المصادقة على تعديل الدستور 10

النتائج 11

المصادر 12

بعد اخرى ويتم اخذ اراء الاعضاء في كل مادة من مواد المشروع على حدة ثم يؤخذ راي الاعضاء اجمالا بالمشروع المقدم باسره[16].

ويمكن للمجلس ان يعيد النظر بمواد سبق ان اقرها اذا ما ظهرت اسباب ودوافع تستدعي اعادة النظر فيها على ان يكون ذلك قبل انتهاء المداولة في مشروع القانون وان يتم ذلك بناء على طلب مقدم من الحكومة او رئيس اللجنة المعنية او خمسين عضو من اعضاء المجلس[17]، ويتم التصويت على مشروع القانون بعد مضي اربعة ايام من انتهاء المداولة فيه اذ يتم قراءة مشروع القانون اولى ثم تليه قراءة مشروع القانون قراءة اولى ثم تليه قراءة ثانية لمشروع القانون بعد مضي يومين على اقل تقدير وبعد ان يتم تسلم المقترحات التحريرية مع تعديلاتها ثم يتم اجراء المناقشة عليها[18].

وتجدر الاشارة الى ان النظام الداخلي لمجلس النواب قد تناول مسالة دراسة المشاريع المحالة من السلطة التنفيذية لمجلس النواب بشكل مفصل الا انه لم يتطرق بوضوح لمعالجة مسالة مقترحات القوانين التي يتقدم بها اعضاء المجلس .

اما فيما يتعلق بمقترحات القوانين المتعلقة بالشؤون المالية[19] فهي منوطة باللجنة المختصة بهذا الشأن وهي اللجنة المالية [20] ، التي يجب عليها اخذ راي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه هذه اللجنة فيما يتعلق بالاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة ويجب ان يتضمن تقرير اللجنة المالية راي الحكومة في هذا الخصوص ومسوغاته ويشمل هذا المر كل لجنة او عضو يتقدم باقتراح تعديل يترتب عليه اعباء مالية[21].

وقد قدم مجلس الرئاسة خلال مدة ولايته (اربع سنوات) مجموعة من مشروعات القوانين والمنظورة امام مجلس النواب والبالغ عددها (28) مشروعا نذكر اهمها : مشروع قانون الاستثمار الخاص بتصفية النفط الخام[22]، ومشروع قانون اصول المحاكمات الجزائية العسكرية[23]، ومشروع قانون المحكمة الاتحادية العليا[24]،وقانون مجلس النواب [25]، ومقترح قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969[26] .

ويمكن لأفراد الشعب مستقبلا المشاركة بطريقة غير مباشرة في اقتراح القوانين وذلك عن طريق وسائل الاعلام وضغط مؤسسات المجتمع المدني ، فاذا تمكن المواطنين في مدينة معينة من اقناع ممثليهم من النواب بمدى حاجتهم لقانون معين والقيام بتبني الفكرة لاقتراح القانون وحسب حاجات الافراد ولا سيما ان 10 من اعضاء مجلس النواب لهم الحق في اقتراح القانون[27].

---

[16] م (132و133) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
[17] م (135) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
[18] م (136) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
[19] منال يونس عبد الرزاق الالوسي ، المؤسسة التشريعية في العراق في ظل دستوري 1925-1970 ، دراسة مقارنة ، كلية القانون جامعة بغداد ، اطروحة دكتوراه ،1997 ، ص 174 .
[20] م (93) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
[21] م (130) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
[22] جريدة الوقائع العراقية (العدد 4062) في 2008/2/18 .
[23] جريدة الوقائع العراقية (العدد 4046) في 2007/8/29 .
[24] مشروع قانون المحكمة الاتحادية ، تمت القراءة الاولى في الجلسة 32 في 2007/7/18 .
[25] مشروع قانون مجلس النواب تم التصويت عليه في الجلسة 42 في 2007/7/18 .
[26] مقترح تعديل قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 تم المصادقة عليه في 2008/1/21 .
[27] هيكلية مجلس النواب العراقي ودوره في الحياة العامة ، المنظمة العراقية لتنسيق حقوق الانسان ، ص 11.

والملاحظ على اداء مجلس النواب في دورته البرلمانية الاولى الضعف ووقوعه فريسة الخلافات السياسية والتكتلات الحزبية التي تطغى على مناقشات وطروحات اعضاء المجلس وعدم تمتع غالبية اعضاء المجلس بثقافة برلمانية وهي تعد احد الاسباب المهمة والرئيسة في تلكؤ عمل المجلس وتراجعه من الناحية التشريعية[28]، فضلا عن حرص كل كتلة على الدفاع عن مصالحها ومحاولة استبعاد او تأخير كل تشريع لا يتناسب وطموحاتها ومصالحها من ذلك مثلا اقرار مجلس النواب عام 2009 ثلاثة قوانين دفعة واحدة تعلق اقرار كل منها على اقرار الاخرى ، وهي قانون الميزانية الذي خصص 17% لمحافظات اقليم كردستان بدلا من حصتها الفعلية 13% وقانون العفو العام الذي تقدم به نائب الرئيس وقتها طارق الهاشمي ، وقانون مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 .

وربما كان من اهم اسباب ضعف اداء مجلس النواب عدم تطبيق قواعد النظام الداخلي الخاصة بغياب الاعضاء عن جلسات المجلس من دون عذر مشروع وان بعض النواب لم يحضروا سوى جلسة اداء اليمين الدستورية وربما حضر بعضهم جلسة او جلستين فقط ، ناهيك عن ممارسة بعض النواب العمليات الارهابية ودعمها والتآمر على امن الوطن فقد رفعت الحصانة عن مجموعة من النواب بسبب اتهامهم بالإرهاب واللافت للنظر ان أي منهم لم ينل جزاءه العادل بسبب هروبه او تهريبه الى الخارج قبل القاء القبض عليه .
اما الدستور اللبناني فقد منح لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرح مشروع قانون معجّل على مجلس النواب وإدراجه في جدول أعمال جلسة عامة دون البتّ به أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء[29] .

المطلب الثاني: الاعتراض على مشروعات القوانين .

يعد الاعتراض حق يمارسه رئيس الدولة بشكل يمكنه العمل على تأخير اصدار القانون واعادته الى البرلمان ليتخذ قرار نهائي بشأنه بعد ان يقوم بدراسة اعتراضات الرئيس على القانون[30].

لقد منح الدستور العراقي لعام 2005 لمجلس الرئاسة حق الاعتراض على القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب ، اذ تعاد هذه القرارات والقوانين الى مجلس النواب لإعادة النظر في الجزيئات المعترض عليها[31]، ويقوم مجلس النواب بإحالة قرار النقض والبيانات المتعلقة به على اللجنة المختصة لدراسة القانون موضع الاعتراض والاسباب التي ادت الى ذلك ثم يتم عرض تقرير اللجنة بهذا الخصوص على مجلس النواب للنظر فيه على وجه الاستعجال فاذا اقر اعضاء المجلس مشروع القانون محل الاعتراض بالأغلبية يتم ارسال القانون بعد ذلك الى مجلس الرئاسة للموافقة عليه[32]، اما اذا لم يوافق مجلس الرئاسة على مشروع القانون المحال اليه مرة ثانية خلال عشرة ايام من تاريخ وصوله اليه يعاد المشروع الى مجلس النواب الذي له حق اقراره بأغلبية ثلاثة اخماس عدد اعضائه من دون ان يكون لمجلس الرئاسة حق الاعتراض على ذلك ويصبح القانون مصادقا عليه[33].
وقد اعترض مجلس الرئاسة على عدد من مشروعات ومقترحات القوانين المعروضة عليه وبلغ عددها 32 اعتراضا ومن القوانين المعترض عليها :

---

[28] ميسون طه حسين ، انحراف البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية ، كلية القانون – جامعة بابل ، رسالة ماجستير ،2009 ، ص44-45 .
[29] م 58 من الدستور اللبناني لعام 1926.
[30] ساجد محمد كاظم ، مصدر سابق ، ص115-116 .
[31] م (138/خامسا/ب) من دستور عام 2005 .
[32] م (138/اولا) من النظام الداخلي لمجلس النواب .
[33] م (138/خامسا/ج) من دستور عام 2005

اهمية البحث :

لا شك ان موضوع اختصاصات رئيس الدولة في اقتراح وتصديق وتعديل القوانين وغيرها من اختصاصاته التي منحها له الدستور يعتبر من المواضيع المهمة وذلك لان رئيس الدولة يمثل رمز الدولة وارفع منصب فيها فرئيس الدولة هو ممثل عن الدولة والشعب في ممارسة صلاحياته .

مشكلة البحث :

توجد اشكالية تتعلق بالواقع السياسي الذي يفرض نفسه احيانا رغما عن وجود النص الدستوري الواجب التطبيق فالنظام السياسي نجده غالبا ما يتحكم بمركز الرئيس لا سيما اذا كانت مصادر قوة رئيس الدولة غير واضحة مما يؤثر على اصدار المراسيم الجمهورية فيما يخص اختصاصه التشريعي وتأثيره على اقرار او اقتراح القوانين والتصديق عليها وتعديل الدستور .

منهجية البحث :

ستكون هذه الدراسة تطبيقية وتحليلية عن الاختصاصات التشريعية العادية الممنوحة لرئيس الجمهورية وفق الدستور العراقي لعام 2005 .

هدف البحث :

هدف البحث هو التركيز اكثر على صلاحيات رئيس الدولة في اصدار القوانين واقتراحها والتصديق عليها والتشريع وما تؤديه من دور فعال في رسم السياسة الداخلية للدولة .

خطة البحث:

المبحث الاول : اختصاص رئيس الدولة في التشريع العادي .
المطلب الاول : اقتراح مشروعات القوانين .
المطلب الثاني: الاعتراض على مشروعات القوانين .
المبحث الثاني : اختصاص رئيس الدولة في التشريع التأسيسي.
المطلب الاول : اقتراح تعديل الدستور .
المطلب الثاني :المصادقة على تعديل الدستور .
النتائج

المقدمة:

تعاقبت انظمة الحكم في العراق بداية من الحكم الملكي ومرورا بالحكم الجمهوري الذي انتزع السلطة عام 1958 في ثورة تموز وما بعدها من الانقلابات حتى عام 2003 حكمت العراق عدد من الدساتير المؤقتة ذات الانظمة الخاصة وفي عام 2005 صدر اول دساتير العهد الجمهوري الدائمة ، ونصت المادة الاولى من هذا الدستور على ان (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي ، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق) .

وتكمن الغاية في اخذ العراق بالنظام البرلماني مواكبا لكثير من الدول التي اخذت بهذا النظام لغرض التخلص من النظام الدكتاتوري الذي كان يعيشه العراق مدة تتجاوز الثلاثين عاما ، حيث كانت السلطة تتركز بيد شخص واحد وهو رئيس الدولة والذي كان له صلاحيات عديدة تمكنه من التدخل في كافة المجالات من دون ان تحدد صلاحياته بنصوص دستورية صريحة ولم تقتصر نفوذه على الصلاحيات التي يمارسها رئيس الدولة عادة ، بل تعدت ذلك لتشمل السلطات التشريعية والقضائية بالإضافة الى التنفيذية مما ادى الى خضوع العراق الى سلطة استبدادية دكتاتورية مسيطرة على مقدرات البلاد كافة .

وبتاريخ 2005/12/31 دخل العراق مرحلة جديدة متمثلة بانتخاب الجمعية الوطنية التي تقوم بتشريع القوانين والرقابة على اعمال السلطة التنفيذية[1] ، وتقوم بسن القانون الذي يعمل على معالجة موضوع استبدال او استقالة او اقالة او وفاة اعضائها [2] ، وتنتخب رئيس الدولة ونائبه أي مجلس الرئاسة[3] ، وتستمر هذه الاخيرة في اعمالها حتى وضع الدستور العراقي الدائم وتشكيل الحكومة العراقية .

وقد تم الاستفتاء الشعبي على مسودة الدستور في 2005/10/15 وبذلك تم العمل به ، وقد اخذ هذا الدستور بالنظام البرلماني اسلوبا للحكم والذي يقوم كما هو معروف على وجود رئيس دولة ووزارة وبرلمان ويكون دور رئيس الدولة شكليا وبروتوكوليا وهو اقرب الى الحكم بين السلطات مما هو رئيس فعلي ، فضلا عن وجود الحكومة التي تتولى السلطة بصورة فعلية وتكون مسؤولة امام البرلمان عن سياسية التي تعتمدها في ادارة شؤون البلاد وفي الوقت نفسه يكون للوزارة طلب حل البرلمان .

وقد اشار الدستور اعلاه الى الاختصاصات التشريعية العادية والاستثنائية لرئيس الجمهورية في اكثر من مادة في مواد وسنقوم من خلال البحث هذا بشرح الاختصاصات التشريعية العادية لرئيس الجمهورية فقط ومن خلال مبحثين ونتطرق في مطلب مستقل الى اجراء مقارنة بين الاختصاصات الممنوحة الى رئيس جمهورية العراق وفق دستور عام 2005 والاختصاصات الممنوحة الى رئيس الجمهورية اللبناني وفق الدستور اللبناني .

---

[1] م(30) من قانون ادارة المرحلة الانتقالية .
[2] م(31) من قانون ادارة المرحلة الانتقالية
[3] م(31) من قانون ادارة المرحلة الانتقالية

المبحث الاول : اختصاص رئيس الدولة في التشريع العادي .

كما اشرنا في مقدمة البحث على وجود انظمة متعاقبة على حكم العراق منذ الحكم الملكي من عام 1921 ولغاية 1958 وكذلك النظام الرئاسي الذي تم العمل به حتى عام 2003 ومن ثم النظام البرلماني المعمول به حاليا وفق دستور عام 2005 لذا سيتم شرح تفصيل الانظمة التي كانت تحكم العراق قبل وبعد صدور دستور عام 2005 وعلى فرعين :

المطلب الاول : اقتراح مشروعات القوانين :

يعد اقتراح القانون هو المرحلة الاولى لسن القانون التي تبدا من تاريخ اعداد المشروع الاولي للقانون حتى تقديمه الى السلطة المختصة بمناقشة التشريع والتصويت عليه اذ ان الاقتراح ذو اهمية كبيرة وخطيرة فهو اللبنة الاولى في البناء القانوني[4] .
ونظم الدستور العراقي لعام 2005 اقتراح القوانين في المادة 60 التي نصت على :

اولا- مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء .

ثانيا- مقترحات القوانين تقدم من عشرة من اعضاء مجلس النواب او احدى لجانه المختصة) وجاء الدستور مؤكدا في نص دستوري اخر على صلاحية مجلس الوزراء في اقتراح مشروعات القوانين[5] ، وذلك لزيادة التأكيد وابراز الصلاحيات التي يمارسها رئيس الوزراء الذي يعد صاحب الاختصاص الفعلي في ادارة وتيسير أمور البلاد ، ولا سيما ان العراق يأخذ بالنظام البرلماني .
ويتضح من المواد الدستورية اعلاه ان ممارسة حق اقتراح القوانين هو حق مشترك بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وعشرة من اعضاء مجلس النواب [6] .

ومن الواضح ان الدستور ميز بين مشروعات القوانين التي يقدمها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ومقترح القانون المقدم من مجلس النواب وقد يعود السبب في التمييز بين الاثنين هو ان مشروع القانون الذي يقدم من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء يكون مدروسا وجاهزا للمناقشة والتصويت عليه داخل قبة البرلمان ولكن مع ذلك يكون موضوع مقترح القانون المقدم من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء قابلا للمناقشة مع إمكانية رفضه او قبوله من البرلمان[7] ، اما مقترح القانون فهو مجرد فكرة عارضة قد لا تكون مصاغة بصورة قانونية سليمة اذ ان صياغة التشريع ليست من الامور السهلة التي يمكن حلها بالنوايا الحسنة [8] ، وقد لا تتوافر في بعض اعضاء مجلس النواب الامكانات المتوافرة لدى السلطة التنفيذية من حيث صياغة القوانين وتنظيمها .

---

[4] تغريد عبد القادر الدليمي ، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية (دراسة مقارنة) ، كلية القانون –جامعة بغداد ، رسالة ماجستير ،2003 ، ص30 .
[5] م (80/ ثانيا) من الدستور العراقي لعام 2005 .
[6] منح الدستور المؤقت لعام 1970 حق اقتراح القوانين لكل من مجلس قيادة الثورة ورئيس الدولة ومجلس الوزراء وكذلك ربع اعضاء المجلس الوطني بموجب المواد (52،53،54) منه .
[7] ليلى حنتوش ناجي الخالدي ، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية ، كلية القانون – جامعة بابل ، رسالة ماجستير ، 2009 ، ص 114 .
[8] ساجد محمد كاظم ، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني (دراسة مقارنة) ، كلية القانون – جامعة بغداد ، اطروحة دكتوراه ،1988، ص48 .

وحسنا فعل المشرع الدستوري بان جعل حق اقتراح القوانين يقدم من عشرة اعضاء لكي يقتصر الامر على الموضوعات المهمة التي تحصل على اهتمام الاعضاء بوجوب وضع قانون لتنظيمها اذ ان التقدم بمقترح القانون من أي عضو في المجلس سيؤدي الى كثرة المقترحات التي تتخللها الموضوعات المهمة والاخرى الاقل اهمية ما يؤدي الى ضياع وقت البرلمان في دراستها وابداء الراي بشأنها .

وان الدستور العراقي لعام 2005 لم يقصر حق الاقتراح على اعضاء مجلس النواب فقط بل شمل ايضا اللجان المختصة فيها ،وقد يكون الغرض من ذلك هو تمكين اللجان من تقديم المقترحات بالموضوعات التي تحتاج الى تنظيم في سياق التشريع لحاجة الوضع الراهن لها وحسب اختصاص كل لجنة ، اذ ان كل لجنة من اللجان التي يتكون منها مجلس النواب لها الحق في تقديم اقتراح القانون الذي يدخل ضمن نطاق اختصاصها بصورة كتابية ويقدم الى رئيس المجلس الذي يحيله بدوره الى اللجنة المختصة بدراسة القانون ثم يتولى رئيس المجلس احالة المقترح على اللجنة القانونية لتتولى صياغته وتدقيقه لكي يعرض على مجلس النواب [9].

وقد تناول النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي مسالة اقتراح القوانين في الفصل الرابع عشر المادة 120 منه ، اذ نصت على (يحق لعشرة من اعضاء المجلس اقتراح مشروعات القوانين الى رئيس مجلس النواب مصوغة في مواد تتضمن الاسباب الموجبة للقوانين)[10]،ويقوم رئيس مجلس النواب بإحالة المقترح بقانون على اللجنة القانونية التي تقوم بدورها بدراسة المقترح وتقديم رايها من حيث اجازة النظر في المقترح او رفضه او تأجيله ، ويمكن لرئيس المجلس ان يقترح رفض المقترح لأسباب تتعلق بموضوع المقترح بشكل عام[11].

ولمقدمي المقترح سحبه بطلب كتابي يقدم الى رئيس المجلس على ان يكون سحب المقترح قبل بدء المجلس بمناقشته ويعد المقترح في هذه الحال كانه لم يكن ما لم يطالب احد الاعضاء في المجلس الاستمرار في النظر فيه عن طريق تقديمه من هذا الاخير لرئيس المجلس [12]،فضلا عن ان المقترح الذي يتم سحبه او الذي يرفضه المجلس لا يجوز عرضه في دورة الانعقاد نفسها[13].

ومن ثم فأن المقترح المقدم من اعضاء مجلس النواب يختلف عن مقترح القانون المقدم من احدى لجان المجلس ، اذ ان المقترح المقدم من اعضاء المجلس يطرح مباشرة على اللجنة القانونية لدراسته وابداء الرأي بشأنه اما المقترح المقدم من احدى اللجان فيطرح امام اللجنة المختصة التي تقوم بدراسته ثم يعاد الى الرئيس الذي يحيله بدوره الى اللجنة القانونية لدراسته وابداء الرأي بشأنه .

اما فيما يخص مشروعات القوانين التي تقدمها السلطة التنفيذية (رئيس الدولة ومجلس الوزراء) فيحيلها رئيس مجلس النواب على اللجان المختصة لدراستها وابداء الرأي بشأنها قبل القيام بعرضها على المجلس لمناقشته على ان يتم ذلك بحضور ممثل عن اللجنة ومقدمة المشروع [14]، ويمكن لكل عضو ويمكن لكل عضو من اعضاء مجلس النواب عند النظر في مشروع القانون ان يقترح ادخال التعديلات على المشروع بالإضافة او الحذف اوو تجزئة مواد المشروع على ان يكون مقترح التعديل يقدم مكتوبا الى رئيس اللجنة قبل انعقاد الجلسة المخصصة للنظر في المواد التي سيطرأ عليها تعديل بأربع وعشرين ساعة[15] .

ويتم مناقشة المواد والمبادئ الاساسية للمشروع فاذا لم يوافق المجلس عليها من حيث المبدأ وبأغلبية اعضائه عد ذلك رفضا للمشروع المقدم اما اذا وافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ يتم مناقشة مواده مادة

---

[9] م (112 / اولا / ثانيا / ثالثا) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
[10] م (120) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
[11] م (122) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
[12] م (125) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
[13] م (126) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
[14] م (128) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
[15] م (129) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

مشروع قانون الخدمة والتقاعد العسكري ، وقانون حماية المستهلك .. وغيرها من مشاريع القوانين ، ومنها ما تم المصادقة عليه وهناك مشاريع ومقترحات تم احالتها على الدورة الثانية لمجلس النواب[34].
وبالنتيجة فأن دستور 2005 اعطى حق الاعتراض التوقيفي لرئيس الدولة [35] ، الذي يمكن بموجبه مجلس النواب من اقرار مشروع قانون وبالأغلبية التي يحددها الدستور ويعد ذلك المشروع مصادقا عليه .
اما في الدستور اللبناني فقد منح رئيس الجمهورية حق طلب اعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره[36] .

المبحث الثاني : اختصاص رئيس الدولة في التشريع التأسيسي.

تتحد صلاحيات رئيس الدولة تبعا لطريقة اختياره فاذا كان الرئيس منتخبا من قبل الشعب فانه يتمتع بصلاحيات واسعة ، اما اذا كان منتخب من قبل البرلمان فهذا يؤدي الى تمتعه بصلاحيات قليلة ، ومن الدول التي يتمتع فيها رئيس الدولة بصلاحيات محدودة بسبب انتخابه من قبل هيئة خاصة مؤلفة من اعضاء مجلس النواب وعدد مساو لهم ينتخبون وفقا لمبدا التمثيل النسبي بوساطة المجالس النيابية للولايات هي المانيا او يتم انتخاب الرئيس من قبل هيئة انتخابية مؤلفة من الاعضاء المنتخبين في البرلمان الاتحادي والاعضاء المنتخبين من قبل المجالس التشريعية للولايات مثل الهند[37] ، او من قبل اعضاء البرلمان مثل اليونان وإيطاليا وتركيا والعراق ، وقد اشار الدستور العراقي في المادة 61 الى انتخاب رئيس الدولة من قبل مجلس النواب .

وقد اخذ العراق بنظام المجلسين فقد نص دستور عام 2005 على وجود مجلس النواب ومجلس الاتحاد[38] ، لكن الدستور قد اجل العمل بأحكام المواد المتعلقة بمجلس الاتحاد الى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الاولى[39] .

فضلا عن ان الدستور قد اشار الى مجلس الرئاسة الذي يتكون من رئيس ونائبين ويستمر العمل بهذا الشكل مدة اربع سنوات ، أي من تاريخ عمل مجلس النواب وانه يعاد العمل بالأحكام الخاصة بمنصب رئيس الجمهورية الذي سينتخب رئيسا للجمهورية وليس رئيسا لمجلس لرئاسة مع بداية عمل مجلس النواب في دورته

---

[34] من المشاريع التي تم احالتها الى دورة تالية (مقترح قانون الغاء قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 91 لسنة 1977 ، مقترح قانون الغاء قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 199 لسنة 2001 و مقترح قانون الغاء قرار مجلس قيادة الثورة رقم 1283 لسنة 1980) .
[35] قائد محمد طربوش ، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري ، تحليل قانوني مقارن ، ص 290
[36] م 57 من الدستور اللبناني لعام 1926 .
[37] علي يوسف عبد النبي شكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي ، دراسة مقارنة ، كلية القانون – جامعة بغداد ، اطروحة دكتوراه ، 1998 ، ص 171-173 .
[38] م(48) و م(65) من الدستور العراقي لعام 2005 .
[39] م (137) من الدستور العراقي لعام 2005 .

النيابية الثانية[40] ، ومن ثم التعدد الديني والعرقي الذي يعيشه العراق جعل ادارة البلاد وتسيير شؤونها قائما على الديمقراطية التوافقية[41] .

وبعدما ذكرنا اختصاصات رئيس الدولة في اقتراح القوانين والاعتراض عليها نبحث هنا في اختصاصه في التشريع التأسيسي وعلى مطلبين .

المطلب الاول : الاختصاص التشريعي التأسيسي (اقتراح تعديل الدستور):

يتميز الدستور بعلوه وسمو احكامه على جميع التشريعات في الدولة وانبساط احكامه على كل التصرفات والاعمال التي يقوم بها حكام الدولة[42]، اذ ان الدستور هو مرأة تعكس الواقع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي وفي الوقت نفسه يجب ان يواكب الدستور التطورات والتغييرات التي توافق المجتمع وذلك من خلال اجراء التعديلات اللازمة ليكون معبرا بشكل حقيقي عن الواقع القانوني[43] .
ومن ثم فأن الدستور سواء كان مؤقتا ام دائما هو قانون القوانين ويتضمن المبادئ التي تقوم عليها الدولة والعلاقة بين الحاكم والمحكوم ، اذ انه تعبير عن مشروع سياسي شامل من خلال الحقوق التي ينص عليها والاهداف التي يسعى اليها[44] .

ويعد الدستور العراقي لعام 2005 دستورا جامدا نسبيا أي انه قابل للتعديل بحسب الحاجة والظروف المتغيرة ولكنه يخضع في الوقت نفسه لشروط واجراءات معقدة الى حد ما في تعديله قياسا بتلك الاجراءات المعتمدة في التشريعات العادية وذلك من اجل الحفاظ على سموه وضمان علوه[45]، ويتم احالة مقترح التعديل على مجلس النواب لدراسته والاطلاع على الأسباب التي دعت الى هذا التعديل ومدى الحاجة الى اجراء تعديل على الدستور وذلك لحماية الدستور من التعديلات المتعددة من اجل المحافظة على استقرار اوضاع البلاد اذ ان الدستور يقع في قمة الهرم القانوني ويكسب باقي القوانين المطبقة في البلاد صفة الالزام والاحترام.

ولرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او لخمس (1-5) اعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور ، ولا يجوز اجراء التعديل على المبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور ، الا بعد مضي دورتين انتخابيتين متعاقبتين وبناء على موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب عليه ويتم اخذ موافقة الشعب عن طريق الاستفتاء العام وبعدها يقوم رئيس الجمهورية بالمصادقة على التعديل خلال سبعة ايام ، ويجوز اجراء التعديل على المواد الاخرى في الدستور بعد موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب بالاستفتاء الشعبي وبعدها يصادق عليها رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام[46] ، هذا فضلا

---

[40] م (138) من الدستور العراقي لعام 2005 .
[41] ان الديمقراطية التوافقية هي شكل من اشكال الحكم المطبقة في بعض البلدان غير المتجانسة شعبيا كالاتحاد الفدرالي البلجيكي وبعض الدول الافريقية ويتم فيه اعطاء حق الحكم بالتوافق فيما يتعلق ببعض الامور السياسية للجماعات المتمايزة عن بعضها بعضا والمكونة في مجموعها شعب الدولة .
[42] طارق حرب ، ابحاث في دستور 2005 والدستور الانتقالي العراقي ودراسات في الثقافة القانونية ، رقم الايداع بدار الكتب والوثائق في بغداد 86 ، 2008 ، ص204 .
[43] محمد جمال ذنيبان ، النظم السياسية والقانون الدستوري مع شرح تحليلي للنظام الدستوري الاردني (الحقوق والحريات العامة وتنظيم السلطات الثلاث) ، بدون ذكر مكان الطبع ، 2003 ، ص210 .
[44] جاود كاظم الهنداوي ، بحوث في القانون والسياسة ، دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ، ط1، 2005، ص182.
[45] حسين عذاب السكيني ، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي دراسة قانونية ورؤية سياسة ، تعديل الدستور ومراجعته ، الغدير للطباعة ، البصرة ، ط1،2008،ص10-11 .
[46] م (126/اولا/ثانيا/ثالثا) من الدستور العراقي لعام 2005 .
[46] طارق حرب ، ابحاث في دستور 2005 والدستور الانتقالي العراقي ودراسات في الثقافة القانونية ، رقم الايداع بدار الكتب والوثائق في بغداد 86 ، 2008 ، ص204 .

عن ان الاعتبارات السياسية المهيمنة على البيئة السياسية العراقية منذ عام 2003 حتى الان لها اثر مهم في تعقيد اجراءات تعديل الدستور النافذ بفعل سيادة الاعتبارات الخاصة والقومية والمذهبية على المصلحة العامة الوطنية ما جعل التغيير والتعديل مراعاة للحاجة والضرورة امر في غاية الصعوبة والتعقيد ، واذا تحقق التغيير كان مستترا او مفقودا بفعل التوافقات والتجاذبات السياسية .

ان الهدف الذي يسعى الى تحقيقه واضعوا الدستور من الية الموافقة على اقتراح تعديله الحصول على موافقة الرئيس ومجلس النواب والشعب الذي يعد مصدرا للسلطة وصاحب الارادة في الموافقة على اقتراح تعديل المواد الدستورية بشكل يتناسب مع مصالحه وطموحاته المستقبلية ، ومن هنا اخذ الدستور بالحظر النسبي الزمني فهناك مواد دستورية حددها الدستور على سبيل الحصر وجب لتعديلها مضي دورتين انتخابيتين متتاليتين ، وقد يكون الغرض من ذلك لضمان استقرار العمل بهذه المواد الدستورية مدة من الزمن قبل ادخال التعديل عليها ، ولكن كان من الافضل لو تضمن الدستور امكانية التعديل على الحقوق والحريات من حيث زيادتها ومن دون انتظار دورتين انتخابيتين متعاقبتين وبالشكل الذي يضمن مصلحة الافراد ، ولا سيما ان الشعب العراقي قد عاش مدة طويلة وحقوقه مهدورة وغير مصانة في ظل استبداد وطغيان النظام الحاكم.
واشترط الدستور عدم اجراء أي تعديل دستوري يؤدي الى نقصان الصلاحيات الممنوحة للأقاليم التي لا تدخل ضمن نطاق الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة بصورة حصرية للسلطات الاتحادية الا بعد موافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني على ذلك والحصول على موافقة اغلبية سكان الاقاليم عن طريق اجراء الاستفتاء العام[47].

وقد اراد واضعوا الدستور ضمان الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة للأقاليم بعيدا عن تدخل الحكومة الاتحادية فيما لا يدخل ضمن نطاق صلاحيات هذه الاخيرة بسبب الاوضاع التي عاشتها بعض محافظات العراق من تغييب وتهميش لدورها وخضوعها لاستبداد الحكومة السابقة.
ويعد التعديل الذي يدخل على مواد الدستور مصادقا عليه بعد مضي سبعة ايام اذا لم يصادق عليه رئيس الجمهورية خلال المدة اعلاه[48].

والملاحظ بأن المشرع الدستوري قد وضع مدة اطول للمصادقة على القوانين العادية مقارنة بالمدة المحددة للمصادقة على تعديل مواد الدستور وكان الاولى بالمشرع الدستوري ان يزيد المدة المحددة للمصادقة على تعديل الدستور ولا سيما ان الدستور هو اساس القانون واللبنة الاولى لبناء الدولة واستقرارها وتستمد القوانين الاخرى منه صفة الالزام لذا لا بد من التأكد من صياغته بصورة صحيحة قبل المصادقة عليه .
ومن ثم يكون تعديل الدستور مصادقا عليه حكما خلال مدة معينة (سبعة ايام) ويكون التعديل نافذا بمواجهة الافراد من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية[49].

---

[46] محمد جمال ذنبيان ، النظم السياسية والقانون الدستوري مع شرح تحليلي للنظام الدستوري الاردني (الحقوق والحريات العامة وتنظيم السلطات الثلاث) ، بدون ذكر مكان الطبع ، 2003 ، ص210 .
[46] جاود كاظم الهنداوي ، بحوث في القانون والسياسة ، دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ، ط1، 2005، ص182.
[46] حسين عذاب السكيني ، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي دراسة قانونية ورؤية سياسة ، تعديل الدستور ومراجعته ، الغدير للطباعة ، البصرة ، ط1، 2008،ص10-11 .
[47] م (126/رابعا) من الدستور العراقي لعام 2005 .
[48] م (126/خامسا/أ) من الدستور العراقي لعام 2005 .
[49] م (126/خامسا /ب) من الدستور العراقي لعام 2005

وتأسيسا على ما تقدم فان دستور 2005 قد اعطى حق اقتراح تعديل الدستور للسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) والسلطة التشريعية (مجلس النواب)[50]، كما وعد الدستور رئيس الدولة شريكا لمجلس الوزراء في اقتراح تعديل الدستور وهذا ما لا ينسجم مع المركز الدستوري لرئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي ، اذ منح الرئيس مثل هذه الصلاحية سيثير الخلاف بين مجلس الوزراء ورئيس الدولة .

والملاحظ ان النصاب المطلوب لاقتراح تعديل الدستور من قبل السلطة التشريعية هو خمس اعضاء مجلس النواب وكان الاولى بالمشرع الدستوري ان يتشدد في ذلك ويجعله الاغلبية المطلقة لمجموع الاعضاء او ثلث اعضاء مجلس النواب ولم يتضمن الدستور اشارة الى مجلس الاتحاد فيما يتعلق بتعديل الدستور وهذا بدوره سيثير اشكالات مستقبلية بعد تشكيله[51]، وعمل الدستور على اشراك الشعب في اتخاذ القرار من خلال الحصول على رايه في التعديل الذي يدخل على مواد الدستور على اساس ان الشعب هو صاحب السيادة .

في كل الاحوال فان دستور 2005 قد خرج على الطرق التي تم اعتمادها في الدساتير العراقية السابقة والتي حرصت على تكريس كافة الصلاحيات والاختصاصات بيد السلطة الحاكمة (رئيس الجمهورية) من دون مراعاة لمبادئ الديمقراطية ومصلحة الافراد والبلاد معا .
اما الدستور اللبناني لعام 1926 فقد منح لرئيس الجمهورية مراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلّق بمراقبة دستورية القوانين[52] .

المطلب الثاني : المصادقة على تعديل الدستور:

يتولى رئيس الدولة عملية اصدار القانون معلنا بذلك ولادة قانون جديد اصبح ملزما لجميع افراد المجتمع ويسري عليهم[53].
ولرئيس الجمهورية (مجلس الرئاسة) بموجب دستور 2005 حق المصادقة على القوانين[54]، التي يسنها مجلس النواب بالإجماع[55]واصدارها ، وتعد هذه القوانين المحالة عليه مصادقا عليها بعد مضي عشرة ايام من تاريخ تسلمها[56]،اذا سكت المجلس عن المصادقة عليها أي ان القانون يصبح مصادقا عليه بحكم الدستور حتى ان لم يتخذ الرئيس موقفا صريحا حياله ،وحسنا فعل المشرع الدستوري العراقي بان حدد مدة عشرة ايام وبعدها يصبح القانون مصادقا عليه حكما وذلك للحيلولة دون التباطؤ والتأخير في اصدار القوانين وتأثير ذلك في الحياة العامة ولا سيما ان الوضع الراهن والذي يعيشه العراق يحتاج الى التعجيل في وضع القوانين المهمة والمنظمة للحقوق من دون تأخير من اجل الحفاظ على حقوق افراد الشعب ومصالحهم واستقرار اوضاع البلاد .
وتجدر الاشارة الى ان دستور 2005 قد استثنى من حالة اعتبار القوانين مصادقا عليها خلال عشرة ايام المادتين المعلقتين بتكوين الاقاليم[57].

---

[50] رعد ناجي الجدة ، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية ، مطبعة الخيرات بغداد ،2001 ، ص 37-38 وما بعدها .
[51] حسين عذاب السكيني ، مصدر سابق ، ص12.
[52] م 19 من الدستور اللبناني لعام 1926 .
[53] منال يونس عبد الرزاق الالوسي ، مصدر سابق ، ص302 .
[54] م(52،53،54) من دستور 1970 المؤقت .
[55] م (138/رابعا) من دستور عام 2005 .
[56] م (138/خامسا/أ) من دستور عام 2005 .
[57] م (118 و119) من دستور عام 2005 .

وتعد اجراءات المصادقة المشار اليها اعلاه من قبل مجلس الرئاسة (الرئيس ونائبيه) للدورة الاولى التي تبدأ من 2006 حتى 2010 بأن تكون مصادقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات المحالة عليه خلال عشرة ايام من تاريخ ارسال القانون اليه ، اما الدورة التالية أي بعد عام 2010 فستكون اجراءات التصديق مختلفة ، اذ سيتم بمنصب رئيس الجمهورية بدل من مجلس الرئاسة ، ومن ثم يجب على واضعوا الدستور معالجة هذا الامر .
وبعد ان يتم اصدار القانون والمصادقة عليه يتم نشره في الجريدة الرسمية ويعمل به من تاريخ نشره ما لم يوجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك[58]، ومن ثم يكون الافراد على علم بالقانون ويستطيعون التمسك به للمطالبة بحقوقهم في الوقت نفسه لا يمكنهم الاحتجاج بعدم علمهم به ما دام انه قد نشر في الجريدة الرسمية .
اما الدستور اللبناني فقد منح لرئيس الجمهورية إقتراح إعادة النظر في الدستور فتقدّم الحكومة مشروع القانون إلى مجلس النواب[59] .
يصدر رئيس الجمهورية القانون المتعلق بتعديل الدستور ويحقّ له خلال المدّة المعينة للإصدار أن يطلب إلى المجلس بعد إطلاع مجلس الوزراء إعادة المناقشة في المشروع مرّة أخرى[60] . (مادة 79.)

النتائج:

لقد توصلنا من خلال دراستنا للاختصاصات التشريعية العادية لرئيس الجمهورية الممنوحة له بموجب دستور عام 2005 الى النتائج الاتية :

1. لقد منح دستور العراق رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وعشرة من اعضاء مجلس النواب ممارسة حق اقتراح القوانين .

2. يتمتع رئيس الدولة في العراق بممارسة حق الاعتراض التوقيفي على القوانين المعترض عليها ما يعني ان ليس للرئيس الحق في اسقاط مشروع القانون متى اصرت السلطة التشريعية على قرارها .

3. منح دستور العراق رئيس الدولة حق المصادقة على القوانين واصدارها .

4. يمارس رئيس الدولة العراقي مع مجلس الوزراء مجتمعا مع السلطة التشريعية صلاحية اقتراح تعديل الدستور .

---

[58] م (129) من دستور عام 2005 .
[59] م 76 من دستور لبنان لعام 1926 .
[60] م 79 من دستور لبنان لعام 1926 .

المصادر:

1. القران الكريم .
2. ابراهيم ابو خزام ، الوسيط في القانون الدستوري ، الكتاب الاول ، الدساتير والدولة ونظم الحكم ، دار الكتاب الجديد المتحدة ، بدون مكان طبع وسنة نشر
3. ايهاب زكي سلام ، الرقابة السياسة على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، عالم الكتب ، القاهرة ، 1983 .
4. تغريد عبد القادر الدليمي ، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية (دراسة مقارنة) ، كلية القانون –جامعة بغداد ، رسالة ماجستير ،2003 .
5. جعفر عبد السادة بهير الدراجي ، التوازن بين السلطة والحرية في الانظمة الدستورية ، دراسة مقارنة ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، ط1 ، 2008.
6. ساجد محمد كاظم ، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني (دراسة مقارنة) ، كلية القانون – جامعة بغداد ، اطروحة دكتوراه ،1988.
7. طارق عبد اللطيف نجيبة ، تفويض السلطة ومزاياه في الادارة العامة ، بحث قانوني علم لنيل درجة الدبلوم في العلوم الادارية والمالية ، كلية الحقوق ، جامعة دمشق ، 1999-2000 .
8. عبد الحميد عبد المهدي ، اثر تطور الادارة في ممارسة السلطة الرئاسية ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، اطروحة دكتوراه .
9. عبد الرحمن البزاز ، مبادى اصول القانون ، مطبعة العاني ، بغداد ،1954.
10. علي يوسف عبد النبي شكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي ، دراسة مقارنة ، كلية القانون – جامعة بغداد ، اطروحة دكتوراه ، 1998.
11. فائز عزيز اسعد ، نظرة في النظم الدستورية والسياسية العراقية الماضي والحاضر والمستقبل ، دار البستان للصحافة والنشر ، بغداد 2005
12. قائد محمد طربوش ، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري ، تحليل قانوني مقارن
13. ليلى حنتوش ناجي الخالدي ، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية ، كلية القانون – جامعة بابل ، رسالة ماجستير ، 2009 .
14. منال يونس عبد الرزاق الالوسي ، المؤسسة التشريعية في العراق في ظل دستوري 1925-1970 ، دراسة مقارنة ، كلية القانون جامعة بغداد ، اطروحة دكتوراه ،1997 .
15. ميسون طه حسين ، انحراف البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية ، كلية القانون – جامعة بابل ، رسالة ماجستير ،2009 .

16. الدساتير والقوانين :

- دستور العراق المؤقت 1970 .
- دستور العراق لعام 2005 .
- دستور لبنان لعام 1926 .
- قانون ادارة المرحلة الانتقالية
- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- جريدة الوقائع العراقية (العدد 4062) في 2008/2/18 .
- جريدة الوقائع العراقية (العدد 4046) في 2007/8/29 .
- مشروع قانون المحكمة الاتحادية ، تمت القراءة الاولى في الجلسة 32 في 2007/7/18 .
- مشروع قانون مجلس النواب تم التصويت عليه في الجلسة 42 في 2007/7/18 .
- مقترح تعديل قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 تم المصادقة عليه في 2008/1/21 .
- هيكلية مجلس النواب العراقي ودوره في الحياة العامة ، المنظمة العراقية لتنسيق حقوق الانسان.