

حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ

المدرس المساعد
احمد حمزة ناصر
جامعة واسط - كلية القانون

المقدمة:

أولاً: موضوع البحث.

يعد حق الاعتراض من اهم الحقوق التقليدية التي يتمتع بها رئيس الدولة في العمل التشريعي في ظل النظامين الرئاسي والبرلماني، إذ اختلفت الدساتير في تقرير هذا الحق وتنظيمه، وذهبت إلى ثلاث اتجاهات رئيسية.

فالالاتجاه الأول يرى بأن إرادة ممثلي الشعب لا يعلو عليها شيء، وبالتالي لا يحق لرئيس الدولة الاعتراض على مشاريع القوانين التي اقرها البرلمان، بل يتعين عليه عند موافقة البرلمان على مشروع القانون إصداره.

أما الاتجاه الثاني فيرى بأن سلطة رئيس الدولة في التصديق أو عدم التصديق على مشروع القانون مطلقة لا تقف أمامها سلطة أخرى، وبالتالي فإن مشاريع القوانين التي اقرها البرلمان ترسل إلى رئيس الدولة للموافقة عليها. فإذا رفض رئيس الدولة الموافقة على مشروع القانون الذي اقره البرلمان قهر المشروع نهائياً.

أما الاتجاه الأخير يرى بأنه يجب إن يمنح رئيس الدولة سلطة نسبية وليست مطلقة، أي انه اتخذ موقف وسط ما بين إرادة ممثلي الشعب وموافقة رئيس الدولة على مشروع القانون. فإذا ما رفض رئيس الدولة مشروع القانون المرسل إليه من البرلمان، فلا يعد هذا رفضاً مطلقاً، وإنما يكون اعتراضاً توقيفياً مؤقتاً يستطيع البرلمان إعادة التصويت عليه إذا ما اتبع إجراءات أخرى ينص عليها دستور كل دولة.

ثانياً: أهمية الموضوع وأسباب اختياره.

أهمية موضوع البحث تكمن بما لحق الاعتراض على مشاريع القوانين من أهمية كبرى

في الحياة السياسية والتشريعية على حد سواء في أي بلد. فحق الاعتراض يشكل توازناً ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا يتطلب منا صياغة هذا الحق دستورياً وتشريعياً، إذ ما نراه اليوم من كثرة الاتجاهات والتجاذبات السياسية قد يؤدي أحياناً إلى إصدار تشريعات لا تخدم الشعب، لاسيما في البلدان النامية التي غالباً ما تكون قد خرجت من النظام الدكتاتوري إلى النظام الديمقراطي وهنا تكون بأمس الحاجة إلى تفعيل مثل هكذا حق من أجل أن تسير العملية التشريعية بصورة صحيحة.

فما وصل إليه العراق بعد سقوط النظام البائد عام ٢٠٠٣ والتغيرات التي واكبت نظامه السياسي وانتقاله من الدكتاتورية إلى الديمقراطية والتطورات التي مرت بها العملية التشريعية والأحداث الجسام التي وقعت على الشعب العراقي جميعها جعلتنا نبحت في الموضوع وبيان ماهية حق الاعتراض وأنواعه ونظامه القانوني وموقف الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ منه تحت عنوان " حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ".

ثالثاً: منهجية البحث.

للإحاطة بموضوع البحث إحاطة شاملة سنتبع منهجاً تحليلياً مقارناً، فبالتحليل نعمد إلى تحليل حق الاعتراض وتمييزه عن حق التصديق، مع المقارنة لموضوع حق الاعتراض في ظل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ مع غيره من الدساتير.

رابعاً:- خطة البحث

بغية إعطاء البحث أبعاده اللازمة، ولغرض الإحاطة بجميع جوانبه القانونية النظرية والتطبيقية والوقوف على معطياته المختلفة، ولتحقيق هذا الغرض فقد تم تقسيم البحث إلى ثلاث مطالب وكالاتي:-

المطلب الأول:- تعريف حق الاعتراض وتمييزه عن حق التصديق.

الفرع الأول:- مفهوم حق الاعتراض وخصائصه.

الفرع الثاني:- الاعتراض وحق التصديق.

المطلب الثاني:- نشأة حق الاعتراض.

الفرع الأول:- نشأة حق الاعتراض في بريطانيا.

الفرع الثاني:- نشأة حق الاعتراض في فرنسا.

الفرع الثالث:- نشأة حق الاعتراض في العراق.

المطلب الثالث:- أنواع حق الاعتراض وشروطه.

الفرع الأول:- أنواع حق الاعتراض.

الفرع الثاني:- شروط حق الاعتراض.

المطلب الأول: تعريف حق الاعتراض وتمييزه عن التصديق

لغرض توضيح حق الاعتراض، لابد من تعريف هذا الحق وبيان خصائصه، ولكي تكتمل الصورة لابد من تمييزه عن حق التصديق لاختلاف المفهومين، وعليه سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين، هما: الأول تتناول فيه مفهوم حق الاعتراض وخصائصه، أما الثاني فسوف نسلط فيه الضوء على الاعتراض وحق التصديق، وكالتالي:

الفرع الأول: مفهوم حق الاعتراض وخصائصه.

أ- الاعتراض في اللغة:

الاعتراض لغة من (اعترض) الشيء، صار (عارضاً) كالحشبة (المعترضة) في النهر، يُقال (اعترض) الشيء دون الشيء أي حال دونه^(١).

ب- الاعتراض في الاصطلاح:

لقد عرّف الفقه هذا الحق بأنه (سلطة تمكن رئيس الجمهورية من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان)^(٢). وقد يطلق البعض على الاعتراض كلمة فيتو، وهي كلمة لاتينية الأصل ليس لها اثر في القاموس الأكاديمي الفرنسي وتعني (إني اعترض)^(٣)، ولم يكن لحق الاعتراض تعريف واحد في الفقه المقارن؛ بل تذهب بعض الدساتير إلى تقرير هذا الحق للشعب ويعرف بـ (الاعتراض الشعبي على القوانين)، وهذا مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة.

ويُقصد به أن يُعطى لعددٍ معينٍ من الناخبين الحق في الاعتراض على قانونٍ صادرٍ من

البرلمان بعد مدة معينة من تأريخ نشره، فإذا تم الاعتراض عليه وجب عرض القانون على الاستفتاء الشعبي، ونتيجة الاستفتاء هي التي تحدّد نفاذ القانون من عدمه.

ومن الدساتير التي أخذت بنظام الاعتراض الشعبي على سبيل المثال: الدستور الايطالي الصادر عام ١٩٤٧، إذ بموجب هذا الدستور يمكن إيقاف تنفيذ القانون الذي اقره البرلمان إذا طلب ذلك نصف مليون ناخب أو خمسة مجالس محلية على الأقل، شريطة أن يوافق عليه أغلبية المقترعين في الاستفتاء على ذلك^(٤).

ويتميز حق الاعتراض ببعض الخصائص أهمها:

أولاً- حق الاعتراض حق شخصي:

إن الدستور قد وصف رئيس الجمهورية عندما يتولى زمام الحكم، بأنه رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، الذي يمثّل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور^(٥).

وبناءً عليه، فإن رئيس الجمهورية يمتلك حق شخصي أو تقديري في ملائمة الوقت المناسب في اللجوء إلى استخدام حق الاعتراض. فإذا ما وجد أن القانون المحال إليه من قبل البرلمان فيه مخالفة دستورية، يتوجب عليه استخدام حقه في الاعتراض على القانون وإعادته إلى البرلمان مشفوعاً بالأسباب التي بني عليها قراره بالاعتراض؛ ألا أن الأمر متروك أيضاً إلى البرلمان الذي له أن يصدر القانون إذا ما استطاع أن يصوت عليه بالأغلبية التي يتطلبها دستور كل دولة على الرغم من اعتراض رئيس الجمهورية عليه.

ثانياً- الاعتراض يُعدّ أداة فعّالة بيد رئيس الجمهورية:

إن اعتراف مختلف الدساتير بحق رئيس الجمهورية بالاعتراض على القوانين، يجعل من هذا الحق أداة فعّالة بيد الرئيس، لأنه يدفع البرلمان إلى أن يحرص كثيراً على مضمون القوانين المرسلّة إلى رئيس الجمهورية. ولا يخفى علينا جميعاً إن كل نظام يسعى إلى تحقيق استقرار حكومي ونظام سياسي يهدف إلى خدمة المصلحة العامة، لا بد أن يقوم هذا النظام على الفصل والتوازن والتعاون بين السلطات المختلفة في الدولة. وإن حق الاعتراض يتفق مع مبدأ الفصل ما بين السلطات؛ بل يُعتبر من أسس التوازن بينهما أي السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ كثيراً ما يؤدي هذا الحق إلى توجيه نظر البرلمان إلى أمور قد يكون أغفلها حين اقر مشروع القانون.

ثالثاً:- حق الاعتراض هو حق مؤقت أو نسبي.

إن وصف حق الاعتراض بأنه حق مؤقت أو نسبي، يعني أنه لا يشكل عقبة أمام الإرادة الشعبية المعبر عنها بالقوانين التي تسنها السلطة التشريعية (البرلمان)^(٦)؛ ذلك أن غالبية الدساتير نصت عادةً على أن القانون المعترض عليه يمكن أن يصدر ويصبح نافذاً إذا ما أعاد البرلمان التصويت عليه وفقاً للأغلبية العادية، أو بأغلبية خاصة.

الفرع الثاني: الاعتراض وحق التصديق.

يعدّ حق التصديق والاعتراض وسيلتين مختلفتين عن بعضهما تمام الاختلاف؛ وذلك لأن حق التصديق عبارة عن سلطة تقرير طبقاً لتنظيمه الدستوري والنتائج التي تترتب على ممارسته، فهو بذلك يكون سلطة مطلقة. أما الاعتراض فهو حق منع ولكن بشكل مؤقت، وتأسيساً على ذلك فإنه يمكن التمييز بينهما من النواحي التالية:

أولاً- من حيث المضمون:

إن التصديق هو الحق، أو الصلاحية التي تُمنح لرئيس الجمهورية في أن يوافق على مشروع القانون الذي اقره البرلمان، فهو سلطة يتمتع بها رئيس الجمهورية ويشارك بموجبها في العمل التشريعي عن طريق تصديقه للقانون الذي شرعه البرلمان حتى يصيغ عليه صفة القانون. لذلك فإذا ما رفض رئيس الجمهورية المصادقة على القانون فلا يمكن له أن يرى الوجود والنفاذ^(٧)، لأن سلطته في ذلك سلطة مطلقة لا تقف أمامها أي سلطة أخرى.

بينما يُقصد بحق الاعتراض مجرد توقيف رئيس الجمهورية لمشروع القانون المرسل إليه من قبل البرلمان بعد إقراره إياه، بحيث يمكن للبرلمان إعادة النظر بمشروع القانون المعترض عليه، ومناقشته والتصويت عليه لمرة أخرى بحسب ما تتطلبه الإلية الدستورية لكل دولة وفقاً لنظامها السياسي، وبذلك يصدر القانون رغم اعتراض رئيس الجمهورية^(٨).

ومن الملاحظ أن غالبية دساتير الدول تأخذ بحق الاعتراض التوقيفي، ولم تأخذ بحق التصديق (الاعتراض المطلق)؛ لأن الأخير يتنافى مع مبادئ الديمقراطية.

ثانياً- من حيث الطبيعة:

إن حق التصديق يُعدّ عملاً تشريعياً، يمارسه رئيس الجمهورية على اعتباره عضواً أصيلاً في السلطة التشريعية، فهو جزء لا يتجزأ من العمل التشريعي^(٩)، ذلك أن موافقة

الرئيس على التصويت تؤدي إلى نفاذ القانون وإصداره، في حين عدم الموافقة على التصديق تؤدي إلى إجهاض القانون نهائياً.

أما حق الاعتراض فلا يُعتبر جزءاً من العمل التشريعي؛ بل يُعدّ عملاً تنفيذياً يمارسه رئيس الجمهورية على اعتباره مساهمة في العمل التشريعي، وذلك لأن إرادة رئيس الجمهورية لا تتساوى مع إرادة البرلمان؛ بل إن إرادة الأخير تفوق على إرادة رئيس الجمهورية.

وتأسيساً على ذلك، فإذا ما أصرّ البرلمان على مشروع القانون الذي اقره استوجب إصداره رغم الاعتراض عليه كما بينا^(١٠).

ثالثاً- من حيث الآثار:

من المسلم به أن منح رئيس الجمهورية حق التصديق يعني أن القانون لا يتم إلا به؛ وبذلك لا تكون لموافقة وإقرار السلطة التشريعية (البرلمان)، أي قيمة دون أن تقترب بتصديق رئيس الجمهورية. لذلك ذهب بعض الفقهاء^(١١)، إلى القول بأن حق التصديق يُعدّ من أخطر الوسائل التي يمتلكها رئيس الجمهورية في التأثير على العمل التشريعي، بحيث يترتب على عدم التصديق القضاء نهائياً على مشروع القانون الذي اقره البرلمان، ولا يمكن التغلب عليه بتكرار موافقة البرلمان حتى وإن كان ذلك بالإجماع.

أما الاعتراض إذا حصل، فليس من شأنه سوى إيقاف مؤقت لإصدار القانون ونفاذه، لإعادته إلى البرلمان لمناقشته مره أخرى والتصويت عليه من جديد، بحيث يستطيع البرلمان في نهاية الأمر إجبار رئيس الجمهورية على إصدار القانون، إذ إن عدم التصديق يعني منع نهائي من إصدار القانون، في حين يترتب على الاعتراض إيقاف مؤقت للإصدار.

وبناءً على كل ما تقدم، يتضح لنا بأن الاختلاف بين حق التصديق وحق الاعتراض، إذ إن حق التصديق هو سلطة رئيس الجمهورية في التصديق على مشاريع القوانين، وهي سلطة مطلقة لا تقف أمامها أي سلطة أخرى؛ في حين يبيّن حق الاعتراض أن سلطة رئيس الجمهورية هي سلطة نسبية مؤقتة تقف أمامها سلطة البرلمان.

المطلب الثاني: نشأة حق الاعتراض

إن حق الاعتراض على مشاريع القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية، هو ليس واحداً في جميع الدول؛ وإنما يتفاوت في النشأة والتطور من دولة إلى أخرى.

لذا فقد خصصنا هذا المطلب من أجل تسليط الضوء على نشأة حق الاعتراض وتطوره في كل من بريطانيا وفرنسا، وأخيراً في العراق، وذلك من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: نشأة حق الاعتراض في بريطانيا.

لقد بدأت الحياة السياسية في بريطانيا، بالنظام الملكي المطلق، إذ جمع الملك بين يده السلطات كافة في الدولة (التشريعية، التنفيذية، القضائية)؛ غير أن هذا الوضع ما لبث أن تغير بعد تطور تاريخي أدى إلى تخلي الملك عن سلطته التنفيذية إلى وزرائه، وعن سلطته التشريعية إلى البرلمان. من هنا ظهرت الملكية المقيدة.

وقد تأثر حق الاعتراض بنوع النظام الملكي السائد، وذلك من عدة وجوه، وهي:

أولاً- حق الاعتراض في ظل الملكية المطلقة:

تميزت هذه الحقبة بتركيز جميع السلطات بيد الملك، فهو وحده صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع على الرغم من وجود مجلس للحكام في ذلك الوقت، إلا أنه كان مجرد هيئة استشارية، وبذلك يكون للملك السلطة المطلقة في المجال التشريعي، ولا يمكن الحديث عن وجود حق التصديق، أو الاعتراض، وذلك لعدم وجود سلطتين مختلفتين تتولى أحدهما إعداد القانون، والأخرى التصديق عليه^(١٢).

وبعد أن اكتمل تكوين البرلمان في عام ١٢٥٤، نتيجة لاشتراك ممثلي المقاطعات، أصبح له القدرة على المشاركة في العملية التشريعية عن طريق تقديم العرائض التي تحتوي على بنود القانون المراد إصداره، ثم تعرض هذه العرائض على الملك صاحب السلطة المطلقة الذي يعود له الخيار في الأخذ بها أو رفضها^(١٣).

وقد تطور نظام تقديم العرائض إلى منح البرلمان صلاحية إعداد مشروع كامل للقانون، من خلال قيام أحد مجلسي البرلمان بوضع صياغة للتشريع المطلوب إصداره من الملك، فإذا وافق المجلسان على هذا المشروع أُحيل إلى الملك الذي له الحق وحده في إقراره أو

رفضه وإنهائه^(١٤).

وبناءً على ما تقدم، يتبين لنا بأن حق الملك في الاعتراض على القوانين في ظل نظام الملكية المطلقة؛ لم يكن اعتراضاً توقيفياً، وإنما هو حق تصديق، لكون الملك هو المسيطر على الوظيفة التشريعية في ظل هذه الحقبة.

ثانياً- حق الاعتراض في ظل الملكية المقيدة:

لقد تميز عهد الملك (هنري السادس) في الفترة الممتدة من ١٤٢٢-١٤٧١م، بتطوير دور البرلمان في العملية التشريعية إلى جانب التاج، إذ يمتلك الأخير حق التصديق فقط، أو كما يُسمى بـ (حق اعتراض مطلق).

وفي عهد الملك (هنري السابع)، وحتى عهد الملكة (إليزابيث)، وذلك للفترة من ١٤٨٥-١٦٠٣م، تزايد نفوذ التاج الملكي، غير أن الواقع العملي اثبت عدم استخدام الملك لحقه في رفض التصديق على القانون المقدم إليه، لذا فإن الفقه^(١٥)، يرجع السبب في ذلك لعدة أمور، وهي:

١- إن تشريع القوانين من قبل البرلمان لم يكن أسلوب التشريع الوحيد، إذ إن الملك - أيضاً - قد احتفظ بحقه في إصدار اللوائح التشريعية.

٢- امتلاك الملك سلطة تعطيل اثر القانون دون أن يلغيه، وهذا ما يُعرف بسلطة الإعفاء من تطبيق القانون. غير أن الوضع قد اتخذ منحى آخر في عهد الملكة (إليزابيث)، إذ لم تحذو حذو أسلافها في مهادنة البرلمان، وإنما لجأت إلى استخدام حق الاعتراض لمرات عديدة طوال فترة حكمها.

وفي عهد (جيمس الأول)، وهو احد ملوك أسرة (آل ستيوارت) للفترة من ١٦٠٣-١٦٢٥م، حصل خلاف بين التاج الملكي والبرلمان؛ وذلك لتمسك ملوك هذه الأسرة بنظرية الحق الإلهي، التي جعلوها أساساً لحكمهم^(١٦)، مما أدى إلى عدم اتفاقهم على أهمية تصديق الملك على القوانين. إن مفاد الاختلاف كان في مورد، وهو: هل يُعد التصديق خلقاً للقانون؟ أم أن القانون موجود قبل التصديق بإرادة البرلمان؟

إن الخلاف لم يستمر طويلاً، إذ انتهى لصالح البرلمان، ولم يُستخدم هذا الحق من قبل

حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ(٤٨٧)

الملك (شارل الأول) طوال فترة حكمه من ١٦٢٥-١٦٤٩م، وإن آخر من استخدم هذا الحق من الناحية العملية كانت الملكة (آن) عندما رفضت التصديق على قانون التجنيد الاسكتلندي^(١٧).

نخلص مما تقدم، إلى القول بأن حق التصديق على القوانين الممنوحة للملك في بريطانيا لم تأخذ سوى صورة واحدة منذ البداية، إذ تمثلت في قبول أو رفض القانون، إلا أن الأمر لم يستمر طويلاً حتى ظهر عرف يقضي بعدم إمكانية استخدام الملك لحق التصديق، أي (رفض القانون)، وبذلك لم تطبق بريطانيا حق الاعتراض التوقيفي الذي من خلاله يمكن للملك إعادة القانون إلى البرلمان مشفوعاً بالأسباب لمناقشته وفقاً للآلية الدستورية المعتمدة.

الفرع الثاني: نشأة حق الاعتراض في فرنسا.

جاء في المادة (١٠) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨م، النص على حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين، وذلك عن طريق الطلب من البرلمان بإجراء مداولة جديدة للقانون ككل، أو لبعض موادّه خلال خمسة عشر يوماً تبدأ من اليوم التالي لإرسال القانون إليه.

ويلاحظ بأن المادة أعلاه من الدستور قد أدخلت تجديداً فيما يتعلق بحق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين، وهو ما يعرف بالاعتراض الجزئي الذي من خلاله يمكن لرئيس الجمهورية استخدامه للاعتراض على بعض نصوص القانون، وليس على القانون ككل^(١٨)، كما هو متعارف عليه.

وبما إن رئيس الجمهورية يلتزم باحترام المدة الزمنية التي يتعين خلالها إعادة القانون إلى البرلمان وطلب إجراء مداولة جديدة؛ إلا أنه - بذات الوقت - يمكن أن يتعطل عن هذا الالتزام إذا ما كان القانون المعروض عليه مخالف للدستور. فإنه في هذه الحالة يتوجب عليه إرساله إلى المجلس الدستوري (conseil constitutionnel) لكي يتفحص دستورية هذا القانون^(١٩).

وهنا تقطع مدة الخمسة عشر يوماً المقررة بموجب الدستور لحين انتهاء المجلس الدستوري من عمله بموجب المادة (٦١) من الدستور الفرنسي.

وإذا ما تبين للمجلس بأن القانون المُحال إليه مخالف للدستور، فإنه يتعين على رئيس الجمهورية عدم إصداره، وإعادةه إلى البرلمان لإجراء مداولة جديدة، وبالاستناد إلى نص

المادة (١٠) من الدستور؛ فإنَّ رئيسَ الجمهورية يلتزم بما تنتهي إليه هذه المداولة، وإذا وافق البرلمان مرةً أخرى على القانون المخالف للدستور فعلياً إصداره، علماً بأنَّه لا يشترط في المداولة الجديدة أغلبية معينة، وإنما تكفي الأغلبية العادية.

لقد أُستخدم هذا الحق لأول مرة في فرنسا بموجب دستور ١٩٥٨م، من قبل رئيس الجمهورية في ١٣/٦/١٩٨٣م، عندما طلب إجراء مداولة على القانون الخاص بتنظيم المعارض العالمية في فرنسا لعام ١٩٨٩م، إلا أنَّ هذا الطلب لم يُدرج في جدول أعمال جلسة البرلمان ولم يُؤخذ به، مما أثار حفيظة المقربين للرئيس، وطلبهم استخدام حقه في الاعتراض على القانون لمواجهة موقف البرلمان السلبي^(٢٠).

كما أُستخدم هذا الحق مره أخرى من قبل رئيس الجمهورية في ٩/٧/١٩٨٥م، حول القانون الخاص ببلدة كاليدوني الجديدة (la nouvelle caledonie)، وسبب الاعتراض يرجع إلى أنَّ المادة (٢١٤) من القانون أعلاه غير دستورية.

الفرع الثالث: نشأة حق الاعتراض في العراق.

عرف العراق منذ عام ١٩٢٥م، إلى عام ٢٠٠٣م، عدَّة وثائق دستورية، وكانت هذه الوثائق تتفاوت في الأخذ بحق الاعتراض أشدَّ التفاوت بحسب النظام السياسي القائم. ومن أجل تسليط الضوء على هذا الحق، سوف نتناول حق الاعتراض في ظل الدستور المؤقت الصادر عام ١٩٧٠م، وكذلك حق الاعتراض في ظل الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥م، النافذ وفق التالي:

أولاً- حق الاعتراض في ظل الدستور المؤقت لعام ١٩٧٠م:

قبل الحديث عن حق الاعتراض في ظل دستور عام ١٩٧٠م، لابدَّ من التمييز بين مشاريع القوانين التي ينفرد بإقرارها مجلس قيادة الثورة (المنحل)، بموجب الفقرة (أ) من المادة (٤٢) من الدستور. ومشاريع القوانين التي تُقر من قبل المجلس الوطني بالاشتراك مع مجلس قيادة الثورة (المنحل) بموجب المواد (٣٥، ٤٥، ٥٢) من الدستور.

وفي الحالة الأولى، فإنَّ مجلس قيادة الثورة (المنحل) هو من يشرع القوانين، لأنَّه هو من يقدم مشاريع القوانين التي يراها مناسبة، ثمَّ يقوم بالتصويت عليها وإقرارها، ثمَّ نشرها لتدخل حيَّز التنفيذ، وبهذه الحالة فهي لا تحتاج إلى تصديق جهة معينة لتكتسب صفتها كقانون^(٢١).

حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ(٤٨٩)

وعليه، يتضح مما سبق أنه لا يوجد حق الاعتراض على القوانين التي يصدرها مجلس قيادة الثورة (المنحل) بالاستناد إلى المادة (٤٢)، الفقرة (أ) من الدستور.

أما بخصوص الحالة الثانية، والتي تبين بأن مشاريع القوانين فيها تُقرّ من قبل المجلس الوطني بالاشتراك مع مجلس قيادة الثورة (المنحل)؛ فإن بعض الفقهاء^(٢٢)، يذهبون إلى القول: بأن هناك إشارة إلى حق الاعتراض، ولكن بصورة غير مباشرة من خلال ما جاء بنص المادة (٥٢) من الدستور المؤقت لعام ١٩٧٠م، وإذا وافق المجلس على المشروع؛ فإنه يُرفع لرئيس الجمهورية لإصداره.

وعلى ما يبدو لنا، إن دستور العراق المؤقت لعام ١٩٧٠م، لم يمنح رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين، وإن ما كان يحصل من اعتراضات ما هي إلا نتيجة النظام السياسي الشمولي الدكتاتوري الذي كان يجمع بين يده كافة السلطات، لاسيما السلطة التنفيذية والتشريعية، إذ لاحظنا بأن مجلس قيادة الثورة (المنحل) بإمكانه أن يشرع قانون دون المرور بالسلطة التشريعية المختصة، في حين أنه لا يخفى على احد بأن مجلس قيادة الثورة (المنحل) يمثل السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى ما تناقله بعض الفقهاء حول وجود إشارة في الدستور إلى حق الاعتراض.

ومن هنا، فنحن نذهب إلى القول: بأن هذا الرأي غير سليم من الناحية القانونية؛ لأن ما استند إليه الفقهاء بوجود حق الاعتراض، هو نص المادة (٥٢) من الدستور المذكور في أعلاه، وبالتحديد: (يرفع لرئيس الجمهورية لإصداره).

وبناءً عليه، فإن مصطلح الإصدار هو غير مصطلح الاعتراض أو التصديق، إذ تختلف الفكرتان غاية الاختلاف كما سنرى ذلك تباعاً خلال البحث.

ثانياً- حق الاعتراض في ظلّ الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥م:

لقد تم الاستفتاء على الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥م، في يوم السبت الموافق الخامس عشر من شهر تشرين الأول لعام ٢٠٠٥م، وذلك بموجب القانون رقم (١٢)/٢٠٠٥م، الذي نُشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد: ٤٠٠٥، ١٢/١٠/٢٠٠٥م.

احتوى الدستور على ديباجة ومائة وأربع وأربعون مادة توزعت على ستة أبواب، إذ حمل الباب الأول عنوان: (المبادئ الأساسية م١-م١٣)، والثاني: (الحقوق والحريات م١٤-

(٤٩٠)..... حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ

م٤٦٦)، والثالث: (السلطات الاتحادية م٤٧- م١٠٨)، والرابع: (اختصاصات السلطات الاتحادية م١٠٩- م١١٥)، والخامس: (سلطات الأقاليم م١١٦- م١٢٥)، والسادس: (الإحكام الختامية والانتقالية م١٢٦- م١٤٤).

ومن أجل بيان حق الاعتراض في ظل الدستور العراقي النافذ، لابد من التمييز بين مرحلتين مهمتين في حياة الدولة العراقية ما بعد تغيير النظام السياسي عام ٢٠٠٣م، هما: المرحلة الأولى، عاجلتها المادة (١٣٨) من الدستور، والمرحلة الثانية عاجلتها المادة (٧٣) من الدستور.

لقد وردت المادة (١٣٨) ضمن باب الأحكام الختامية والانتقالية، والتي تضمنت النصّ على إنشاء مجلس الرئاسة بدلاً من رئيس الجمهورية، إذ يتولى هذا المجلس صلاحيات رئيس الجمهورية لدورة انتخابية واحدة لاحقة لفاذ هذا الدستور، لذا فقد جاء في نصّ المادة (١٣٨ / أولاً) ما يأتي:

(يحلّ تعبیر (مجلس الرئاسة) محلّ تعبیر (رئيس الجمهورية) أينما ورد في هذا الدستور، ويُعاد العمل بالأحكام الخاصّة برئيس الجمهورية، بعد دورة واحدة لاحقة لفاذ هذا الدستور).

أمّا فيما يتعلق بحق الاعتراض على القوانين الممنوح إلى مجلس الرئاسة، فقد نصّت المادة (١٣٨ / خامساً) على:

(أ- تُرسل القوانين والقرارات التي يسنّها مجلس النواب إلى مجلس الرئاسة، لغرض الموافقة عليها بالإجماع، وإصدارها خلال عشرة أيام من تأريخ وصولها إليه، باستثناء ما ورد في المادتين (١١٨)، و(١١٩) من هذا الدستور، والمتعلقتين بتكوين الأقاليم^(٢٣). ب- في حال عدم موافقة مجلس الرئاسة، تُعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها، والتصويت عليها بالأغلبية، وتُرسل ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها. ج- في حال عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانية، خلال عشرة أيام من تأريخ وصولها إليه، تُعاد إلى مجلس النواب، الذي له أن يقرّها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه، غير قابلة للاعتراض وتُعدّ مصادقاً عليها).

أمّا في المرحلة الثانية، أيّ المرحلة التي تلي الدورة الانتخابية الأولى بعد نفاذ الدستور،

فإنه قد تمّ العودة إلى الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية وليس مجلس الرئاسة كما لاحظنا في المرحلة الأولى، وذلك بالاستناد إلى المادة (٧٣ / ثالثاً) من الدستور والتي تنص على: (يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية: ثالثاً: يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تأريخ تسلمها).

ففي ظلّ الدورة النيابية الأولى، فقد منح مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية، ومن ضمنها حق الاعتراض على القوانين المُرسلة إليه من البرلمان خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه. باستثناء ما جاء بالمادتين (١١٨، ١١٩) من الدستور، وفي حال عدم موافقة مجلس الرئاسة تُعاد القوانين إلى مجلس النواب لإعادة النظر في المسائل المُعترض عليها، ومن ثمّ التصويت بالأغلبية وتُرسل مرة أخرى إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها، وفي حال عدم الموافقة للمرة الثانية، تُعاد إلى مجلس النواب الذي له أن يقرّها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه، وبهذه الحالة فإنّ القانون يصبح غير قابل للاعتراض ويُعدّ مصادقاً عليه.

وبانتهاء الدورة الانتخابية الأولى، أصبحت المادة التي أعطت صلاحية الاعتراض لمجلس الرئاسة على القوانين معلقة وغير قابلة للتطبيق، نتيجة التحديد الزمني الذي أُعطي لها، وهو دورة انتخابية واحدة لاحقة لِنفاذ الدستور، والتي بانتهائها عادت صلاحية رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة (٧٣/ ثالثاً) للتطبيق والنفاذ، بالإضافة إلى الصلاحيات التي مُنحت من حيث الأصل لرئيس الجمهورية بالاستناد إلى المادة (٧٣) من الدستور، والتي مارسها مجلس الرئاسة في الدورة الأولى.

ومما تقدم نخلص إلى القول: بأن مجلس الرئاسة في الدورة البرلمانية الأولى، وبالاستناد إلى المادة (١٣٨ / خامساً) من الدستور كان يمتلك حق الاعتراض على القوانين، وهذا النوع من الاعتراض يُعرف باسم الاعتراض التوقيفي، أي يمكن للبرلمان إعادة الموافقة على القانون بعد أن يُصوّت عليه بالأغلبية، أو بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه بحسب الأحوال. أمّا في الوقت الحاضر فإنّ رئيس الجمهورية يصادق على القوانين بالاستناد إلى المادة (٧٣/ ثالثاً) من الدستور. وفي الحقيقة هناك غموض في هذا النصّ، لأنّ التصديق غير الاعتراض، لكونهما وسيلتين مختلفتين تمام الاختلاف كما لاحظنا سابقاً.

لذا فعندما نقول: لرئيس الجمهورية الحق في المصادقة؛ فإن ذلك يعني أيضاً له الحق بالرفض، أي بمعنى إجهاض مشروع القانون بالكامل، ولا يمكن القول: بإعادة القانون إلى البرلمان لمناقشته، وهذا بالتأكيد غير معقول.

وعليه نأمل من مشرعي الدستور أن يتلافى هذا النقص في الدستور العراقي الجديد، ويمنح رئيس الجمهورية حق الاعتراض التوقيفي على مشاريع القوانين مجازةً للواقع الدستوري في معظم الدول الديمقراطية، لاسيما أن معظم الدساتير قد منحت رئيس الجمهورية هذا الحق، حتى أصبح حقاً تقليدياً للرئيس في جميع الأنظمة.

المطلب الثالث: أنواع حق الاعتراض وشروطه

إن الاعتراض على مشاريع القوانين من قبل رئيس الجمهورية على أنواع عديدة، ومع ذلك يمكن رد جميع هذه الأنواع إلى ثلاثة أنواع أساسية، وهي: (الاعتراض المطلق، الاعتراض المؤقت (النسبي)، الاعتراض البسيط)، وكذلك أحاطت دساتير الدول هذا الحق بجملة من الشروط التي يجب توافرها لصحة طلب الاعتراض، وهذا ما سنتناوله في هذا المطلب من خلال فرعين: نتناول في الأول أنواع حق الاعتراض، وفي الثاني شروط حق الاعتراض وكما يلي:

الفرع الأول: أنواع حق الاعتراض.

ينقسم حق الاعتراض إلى نوعين أساسيين: فهو إما أن يكون مطلقاً، وإما أن يكون مؤقتاً (نسبياً)، لذلك سيكون بحثنا لأنواع حق الاعتراض على النحو التالي:

أولاً- الاعتراض المطلق:

إن حق الاعتراض المطلق يمكن نعتة بحق التصديق، ويكون حق الاعتراض مطلقاً إذا نص الدستور على ضرورة موافقة رئيس الجمهورية على مشاريع القوانين التي أقرها البرلمان لكي تُعد نافذة. وبذلك يمكن القول: إنه إذا لم يُعرض مشروع قانون أقره البرلمان على رئيس الجمهورية، أو تم عرضه عليه ولم يقوم بتصديقه، فلا يعد القانون في كلا الحالتين نافذاً، وبالتالي فإن عدم تصديق رئيس الجمهورية لا يمكن التغلب عليه بأي طريقة دستورية أخرى تمنح البرلمان فرصة تجاوز هذا الاعتراض، حتى وإن أعادوا التصويت على نفس مشروع القانون من جديد ولو بالإجماع^(٢٤). وقد حدث خلاف بين الفقهاء عند مقارنة

قيمة حق التصديق بحق البرلمان في المناقشة والتصويت على مشاريع القوانين.

فقد ذهب الفقيه الألماني لاباند (laband) إلى ترجيح التصديق على المناقشة والتصويت، وذلك من خلال التمييز في عمل القانون بين وظيفتين، الأولى تنصب في بيان فحوى القانون ومحتوياته وهي وظيفة السلطة التشريعية (البرلمان)، في صدور القرار الذي يمنح القانون قوة الأمر والإلزام، وهي وظيفة رئيس الجمهورية عند التصديق على القانون، وهي التي لها في نظر لاباند قيمة تشريعية بالمعنى الصحيح، لأن قوة التقرير السلطة التشريعية تكون بيد من له حق التصديق^(٢٥).

ويرى الفقيه جلينك (Jellink) أن عمل البرلمان لا يكمن في تحديد محتوى القانون فقط كما يرى لاباند؛ لأن البرلمان عندما يناقش مشروع قانون ويتم التصويت عليه فإنه يصرح لرئيس الجمهورية بالتصديق عليه وعلى الأمر الذي يمنح القانون صفة الإلزام، وهذا يعني أن موافقة البرلمان على مشروع القانون تعدّ الشرط الجوهري لإمكانية تصديق رئيس الجمهورية عليه.

في حين يذهب الفقيه كاريه دي ملبرج (Carre de malberge) إلى القول: بأن عمل السلطة التشريعية (البرلمان)، ورئيس الجمهورية لا ينصب على شيئين مختلفين، أي أن كل من سلطة رئيس الجمهورية والبرلمان تشترك في الشيء ذاته، فلا يستطيع احدها أن يعمل في معزل عن الآخر^(٢٦).

ومن خلال ما تقدم، يتضح لنا بأن حق الاعتراض المطلق (حق التصديق)، هو حق يتعارض مع النظام الديمقراطي الذي يستند إلى مبدأ سيادة الأمة، فإذا كان الشعب هو مصدر السلطات وشرعيتها؛ فكيف يمكن أن تعترض إرادة رئيس الجمهورية وحدها قانوناً أقره البرلمان وصوت عليه؟

لذلك لم يعد لهذا الحق سوى قيمة تاريخية، ولم يطبق حالياً حتى في الدول التي وُجد فيها (بريطانيا)، لأنه يتعارض مع مبادئ الديمقراطية الحديثة التي تأخذ بها غالبية الدول في الوقت الحاضر.

ثانياً- الاعتراض المؤقت (النسبي):

إن الاعتراض المؤقت (النسبي) على العكس تماماً من الاعتراض المطلق، لأنه لا يؤدي

(٤٩٤)..... حقّ رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ

إلى قبر مشروع القانون بصفة نهائية في حال عدم مصادقة رئيس الجمهورية عليه، وإنما يتم إيقاف نفاذه فحسب؛ لأنّ الاعتراض هنا لا يُعدّ رفضاً مطلقاً، وإنما يكون أثره توقيفياً مؤقتاً، بمعنى إمكانية إسقاط اعتراض رئيس الجمهورية إذا ما قرره البرلمان مرة ثانية وفقاً للآلية والشروط التي يحددها الدستور.

كما يتّضح لنا، بأنّ حقّ الاعتراض المؤقت (التوقيفي)، لا يتعارض مع مبدأ سيادة الشعب، ولا يتعارض أيضاً مع مبدأ الفصل بين السلطات - كما لاحظنا عند الحديث عن الاعتراض المطلق-، لأنّ الذي يستخدم هذا الحقّ تكون سلطته ذات اثر وقتي.

كما الاعتراض المؤقت له صور عدّه، يمكن تحديدها على النحو التالي:

١- الاعتراض الموصوف:

يطلق الفقه هذا الاصطلاح، عند ممارسة رئيس الجمهورية الاعتراض التوقيفي على مشاريع القوانين الذي يقتضي للتغلب عليه أن يعيد البرلمان التصويت لمرة ثانية وإقرار القانون بأغلبية خاصة؛ فإذا حاز على الأغلبية اقتضى من رئيس الجمهورية إصداره، وإلا سقط وتعطل^(٢٧).

وقد أخذت بهذا النوع من الاعتراض دساتير دول عديدة منها على سبيل المثال، الدستور الأمريكي الحالي الصادر عام ١٧٨٧م، إذ جاء في المادة (١/ سابعاً) ما نصّه: (... كل مشروع قانون يكون قد حصل على موافقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ يجب قبل أن يصبح قانوناً أن يعرض على رئيس الولايات المتحدة، فإذا وافق عليه أغلبية ثلثي أعضاء الكونغرس، فإنه يصبح قانوناً إذا لم يقره الرئيس بإعادته إلى المجلس خلال عشرة أيام، من تسليمه القانون...).

غير أنّ حكم النصّ الدستوري هذا لا يطبّق على مشاريع تعديل الدستور، ولا على القرارات المشتركة التي تقتصر على مجرد التعبير عن مشاعر الكونغرس دون أن تكون لها قوة القانون، وبذلك فإنّ اعتراض الرئيس الأمريكي ليس مطلقاً؛ وإنما اعتراض نسبي موصوف، بحيث يمكن تجاوزه أثره إذا وافق ثلثي أعضاء مجلس النواب ومجلس الشيوخ (الكونغرس)^(٢٨).

كما اخذ بهذا النوع من الاعتراض الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥م، في الدورة

حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ(٤٩٥)

البرلمانية الأولى لنفذه، بالاستناد إلى أحكام المادة (١٣٨/ج)، والتي جاء فيها ما نصّه: (في حال عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانية، خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه، تُعاد إلى مجلس النواب، الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه، غير قابلة للاعتراض، وتُعدّ مصادقاً عليها).

ومما تقدّم يتبيّن لنا: بأنّ الاعتراض النسبي الموصوف لا يفترض أن تصل الأغلبية الخاصة إلى نسبة معينة، كأن تكون نسبة الثلثين أو ثلاثة أخماس عدد الأعضاء، أو أي نسبة أخرى، بل يكفي أن تختلف الأغلبية التي يقتضي الدستور توافرها لإقرار القانون، عن الأغلبية التي يقتضي الدستور توافرها أيضاً لإسقاط اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع القانون.

٢- الاعتراض البسيط:

ويطلق عليه الفقه حق طلب القراءة الثانية أو المداولة الثانية لمشروع القانون من قبل البرلمان، ويتّصف هذا النوع من الاعتراض؛ بأنّ الدستور لا يستلزم تصويت أغلبية خاصة لإسقاط اعتراض رئيس الجمهورية كما لاحظنا في الاعتراض الموصوف، وإنما يكفي لإقرار مشروع القانون المعترض عليه الأغلبية العادية ليصبح نهائياً ويجب إصداره.

وقد أكد البعض أنّ هذا النوع من الاعتراض ليس الهدف منه أن يدخل الرئيس في خصومة مع البرلمان؛ بل يتم اللجوء إليه نتيجة لوجود نقص في مشروع القانون، لذا يمكن القول: بأنّ عملية التصويت الثانية من قبل البرلمان يكون الهدف منها تصحيح الأخطاء التي اعترت مشروع القانون المعترض عليه^(٢٩).

ومن الدساتير التي أخذت بهذا النوع من الاعتراض، الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م، إذ جاء في المادة (١٠) ما نصّه: (يصدرّ رئيس الجمهورية القوانين خلال الخمسة عشر يوماً التالية لإرسال القانون بعد إقراره نهائياً، وله قبل هذه المدة أن يطلب إلى البرلمان مداولة جديدة في القانون، أو في بعض موادّه، ولا يجوز رفض هذه المداولة الجديدة).

وكذلك أخذ بهذا النوع من الاعتراض الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥م، في الدورة البرلمانية الأولى لنفذه قبل أن يتمّ العودة للعمل بأحكام المادة (٧٣) من الدستور، إذ جاء

(٤٩٦)..... حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ

في المادة (١٣٨/ب) منه على ما نصه: (في حال عدم موافقة مجلس الرئاسة، تُعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المُعترض عليها، والتصويت عليها بالأغلبية، وتُرسَل ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها).

وبناءً على ما تقدّم، نستنتج بأنّ المشرّع العراقي ووفقاً للدستور النافذ لعام ٢٠٠٥م، وفي الدورة الأولى التي تلت نفاذ الدستور المذكور؛ قد تبنى حق الاعتراض التوقيفي بنوعيه البسيط والموصوف. ففي حال اعتراض مجلس الرئاسة على مشروع القانون المُرسَل من البرلمان فإنه يتطلب لإسقاط هذا الاعتراض تصويت الأغلبية بالاستناد إلى أحكام المادة (١٣٨/ب)، أي الاعتراض البسيط.

وفي حال عدم موافقة مجلس الرئاسة للمرة الثانية على مشروع القانون، فإنه يتطلب من البرلمان لإسقاط هذا الاعتراض - أي الاعتراض للمرة الثانية - أن يصوت على مشروع القانون المُعترض عليه بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه، أي أنه تبنى حق الاعتراض الموصوف.

ولا يخفى علينا بأنّ الاعتراض البسيط، هو اضعف صور حق الاعتراض المؤقت، لا سيما في ظلّ نظام ديمقراطي قائم على تعدد الأحزاب، إذ يكفي لإسقاط اعتراض الرئيس على مشروع القانون المُرسَل إليه، أن تعيد ذات الأغلبية التي أقرته الموافقة عليه من جديد.

أمّا في نظام الثنائية الحزبية فلا توجد إمكانية في أن تعيد ذات الأغلبية الموافقة من جديد على مشروع القانون المُعترض عليه، لأنّ الرئيس - رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء - يمثل تحالف الأكثرية داخل البرلمان، وبالتالي فإنّ سياسة الرئيس وسياسة الأكثرية داخل البرلمان تكون واحدة في إدارة الدولة.

١- الاعتراض الناقل:

وهو الاعتراض الذي يمنح سلطة الفصل النهائي أو إعطاء الكلمة الأخيرة في مصير مشروع القانون المُختلف عليه من قبل رئيس الجمهورية والبرلمان إلى جهة ثانية يحددها الدستور، وهذا النوع من الاعتراض يأتي عادة في صورتين، وهما: أمّا اعتراض ناقل للشعب، إذا تضمّن الدستور عرض الأمر على الشعب نتيجة اعتراض الرئيس، أو

حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ(٤٩٧)

اعتراض ناقل إلى هيئته سياسية، إذا تضمن الدستور عرض الأمر على هيئته سياسية ونص على تكوينها.

ومن الدساتير التي أخذت بهذا النوع من الاعتراض، دستور جمهورية فيمر الألماني عام ١٩١٩م، بالاستناد إلى المادة (٧٤) منه، والتي اقتضت في حال وجود خلاف بين مجلسي البرلمان حول قانون معين يُعاد القانون من جديد إلى المجلس ليعيد النظر فيه خلال أسبوعين، فإذا أقره بأغلبية تزيد على ثلثي الأعضاء جاز لرئيس الجمهورية أن يحيل القانون في غضون ثلاثة أشهر إلى الاستفتاء الشعبي، أما إذا وافق المجلس على القانون بأغلبية تقل عن ثلثي أعضائه، فإنه يجوز للرئيس أن يصمت خلال هذه الفترة، فيسقط من تلقاء نفسه، أو أن يحيله إلى الاستفتاء الشعبي^(٣٠).

وهنا نلاحظ أن الشعب أصبح بمثابة الحكم بين قرار رئيس الجمهورية في الاعتراض، وموافقة البرلمان عليه، كما لا يفوتنا أن نذكر أن هناك صور أخرى لحق الاعتراض على مشاريع القوانين، على الرغم من أننا قد بيناها ضمن موضوع الاعتراض المطلق والمؤقت.

غير أننا سوف نتناولها بشيء من الاختصار، وهذه الصور هي: الاعتراض الصريح، والاعتراض الضمني. فالصورة الأولى يعبر فيها رئيس الجمهورية عند رفضه لمشروع القانون المرسل إليه من البرلمان بصورة واضحة لا لبس فيها ولا غموض.

أما الصورة الثانية من الاعتراض، وهي الاعتراض الضمني: فإنها تُستخلص في الغالب نتيجة لسكوت الرئيس وصمته، ويلجأ رئيس الجمهورية إلى هذه الصورة من الاعتراض عندما لا يكون متحمساً لمشروع القانون المعروض أمامه، فعند انتهاء المدة المحددة بموجب الدستور يصدر القانون ويصبح نافذاً حتى وإن لم يوافق عليه رئيس الجمهورية، وذلك لانتهاء المدة الدستورية المحددة لاعتراضه.

الفرع الثاني: شروط حق الاعتراض.

إن معظم دساتير الدول أحاطت بحق الاعتراض على مشاريع القوانين بجملة من الشروط التي يجب توافرها لصحة طلب الاعتراض، وهذه الشروط تتمثل بالتالي:

أولاً - يجب أن يكون الاعتراض ضمن المدة المحددة قانوناً:

نصت غالبية الدساتير على تحديد مدة زمنية يستطيع رئيس الجمهورية خلالها أن

يمارس حق الاعتراض، وتتراوح هذه المدة طويلاً وقصراً بحسب ما ينص عليه دستور كل دولة، فعلى سبيل المثال: نجد المدة عشرة أيام في الدستور الأمريكي الحالي الصادر عام ١٧٨٧م^(٣١)، وخمسة عشر يوماً في الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م^(٣٢)، وخمسة عشر يوماً في الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥م، وفقاً لأحكام المادة (٧٣ / ثالثاً) منه.

وقد ذهبت دساتير بعض الدول فيما يخص مدة الاعتراض إلى التمييز بين مشاريع القوانين العادية، ومشاريع القوانين المستعجلة، إذ حددت مدة قصيرة يستطيع من خلالها رئيس الجمهورية أن يمارس حق الاعتراض على مشاريع القوانين المستعجلة، وعلى سبيل المثال: نجد هذه المدة وفقاً للدستور اللبناني النافذ هي خمسة أيام^(٣٣).

وبناءً على ما تقدم، يتضح لنا بأن حق الاعتراض مُحدد بسقف زمني معين وفقاً للدستور، وعليه فإن هذه المدة تُعتبر من النظام العام، بحيث لا يجوز الاتفاق على مخالفتها؛ سواء أكان ذلك بالزيادة أو النقصان، لذلك فقد نصت غالبية الدساتير صراحة على إن انتهاء المدة المحددة للاعتراض دون أن يلجأ رئيس الجمهورية إلى استخدام صلاحيته في الاعتراض، يُعد مشروع القانون نافذاً، وهذه الموافقة تُسمى بالموافقة الضمنية، لأن عدم تحديد مدة زمنية للاعتراض بموجب الدستور، يعني أن يبقى حق الاعتراض قائماً، ويتحول إلى اعتراضٍ مطلق من ناحية الواقع، وهذا ما يتنافى مع مبادئ الديمقراطية كما رأينا.

ثانياً- ضرورة تسبب قرار الاعتراض:

لكي تتحقق الغاية من منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشروع القانون المرسل إليه؛ لا بد من ذكر الأسباب التي دفعته لاستخدام هذا الحق. والتسبب، هو تحرير الأسانيد والحجج القانونية والواقعية التي يقوم عليها الاعتراض.

وقد ذهب البعض إلى القول: إن اشتراط التسبب، هو أمر منطقي لا بد منه، لكي نحيط السلطة التشريعية (البرلمان) بالدوافع التي حملت رئيس الجمهورية إلى الاعتراض، وإنه يلتزم ببيان أسباب اعتراضه حتى وإن لم يتضمن الدستور النص على ذكر الأسباب^(٣٤).

وعليه نحن نرى بأن ذكر التسبب أمرٌ ضروري لصحة الاعتراض، لأن رئيس الجمهورية عندما منح حق الاعتراض على اعتباره يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، وبذلك فإن الاعتراض يجب أن يحمل بين طياته دليل صحته من خلال التسبب.

ثالثاً- لا يحق لرئيس الجمهورية أن يمارس الاعتراض إلا مرة واحدة:

لا يمكن أن يُستخدم حق الاعتراض على مشاريع القوانين من قبل رئيس الجمهورية، إلا مرة واحدة فقط، حتى وإن لم يتم النص عليها صراحة في الدستور، لأنه متى ما لجأ رئيس الجمهورية لممارسة حق الاعتراض؛ فإن الأمر لا يخرج عن احد احتمالين: الأول أن يعيد البرلمان الموافقة على مشروع القانون المُعتراض عليه بالأغلبية التي يحددها الدستور، وعندها يصدر الدستور ويصبح نافذاً، حتى وإن لم يوافق عليه رئيس الجمهورية، وبهذه الحالة لا يمكن أن تتصور إعادة الاعتراض عليه مرة ثانية لعدم جدوى ذلك. والاحتمال الثاني أن لا تتم الموافقة من قبل البرلمان على مشروع القانون المُعتراض عليه بالأغلبية التي حددها الدستور، وعندها يكون الاعتراض قد أنتج أثره ولا يمكن إعادته^(٣٥).

أما في العراق، وبالتحديد في الدورة الانتخابية الأولى للبرلمان وفقاً للدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥م؛ فإن الوضع مختلف تماماً، لأن المادة (١٣٨/ب، ج) من الدستور تقضي بأن مجلس الرئاسة يمتلك حق الاعتراض على مشاريع القوانين المُرسلة إليه من البرلمان.

وفي حال الاعتراض فإن مشروع القانون يُعاد إلى البرلمان للتصويت عليه بالأغلبية، ومن ثم تُرسل ثانية إلى مجلس الرئاسة، وفي حال عدم موافقة مجلس الرئاسة على مشروع القانون للمرة الثانية فإنها تُعاد إلى البرلمان الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه، وعندها تُعتبر غير قابلة للاعتراض لمرة أخرى؛ تُعد مُصادقاً عليها.

أما في الوقت الحاضر؛ فإن رئيس الجمهورية لا يمتلك حق الاعتراض على مشاريع القوانين المُرسلة إليه من البرلمان، وإنما فقط يصادق عليها ويصدرها، وذلك عملاً بأحكام المادة (٧٣/ ثالثاً) من الدستور، وفي حال عدم مصادقته لمشروع القانون فإنه يُعد مُصادقاً عليه بعد مرور خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمه إياه.

وخير مثال على ذلك قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة (٢٠١٤) الذي حصل عليه اعتراض من بعض النواب، وكذلك كانت هناك مطالبة شعبية واسعة لإلغاء امتيازات الرواتب التقاعدية لأعضاء مجلس النواب، إذ لم يستطيع رئيس الجمهورية الاعتراض عليه وبعد مضي مدة خمسة عشر يوماً صدر بحكم الدستور، وبذلك لا يمكن إلغاء الفقرات المُعتراض عليها إلا باللجوء إلى المحكمة الاتحادية العليا التي من اختصاصها أن تنفحص

دستورية القوانين.

الخاتمة:-

بعد أن استعرضنا حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين من خلال المطالب الثلاث التي تناولت مفهوم هذا الحق وأحكامه وعلى النحو الذي عكس أهميته، كان لا بد عند نهاية المطاف أن نستعرض اهم النتائج والتوصيات لهذا البحث وعلى النحو الآتي:-

أولاً:- النتائج.

١- يعد حق الاعتراض من اهم سلطات رئيس الجمهورية في العمل التشريعي البرلماني، إذ اختلفت الدساتير في تقرير هذا الحق وتنظيمه بحسب الإجراءات التي ينص عليها دستور كل دولة.

٢- إن حق الاعتراض يعد وسيلة مهمة للاتصال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لان اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع القانون يبنى على مسوغات وملاحظات تقود إلى إعادته إلى البرلمان لمناقشته مجدداً.

٣- إن منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض لا يتنافى مع مبدأ الفصل والتوازن والتعاون بين السلطات، بل يعتبر من أسس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، تبعاً لما نراه اليوم من كثرة الاتجاهات والتجاوزات السياسية التي قد تقود إلى إصدار تشريعات لا تخدم الشعب.

٤- إن منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض التوقيفي يعد ضرورة لا غنى عنها، لا سيما في البلدان النامية والتي غالباً ما تكون قد خرجت من الأنظمة الدكتاتورية إلى الأنظمة الديمقراطية.

٥- رغم إن حق الاعتراض لا يمكن أن يشكل عقبة امام الإرادة الشعبية المعبر عنها بالقوانين، لان اغلب الدساتير نصت على إن القانون المعترض عليه يمكن أن يصدر ويصبح نافذاً إذا ما أعاد البرلمان التصويت عليه وفقاً للأغلبية العادية أو الخاصة وتبعاً لدستور كل دولة.

٦- هناك اختلاف كبير بين حق التصديق وحق الاعتراض، لأن حق التصديق يعد

حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ(٥٠١)

عملاً تشريعياً يمارسه رئيس الجمهورية باعتباره عضواً أصيلاً في السلطة التشريعية، لأن موافقة الرئيس على مشروع القانون تقود إلى نفاذه وإصداره في حين عدم الموافقة تقود إلى إجهاضه نهائياً.

أما حق الاعتراض فلا يعد جزءاً من العمل التشريعي، بل يعد عملاً تنفيذياً لاختلاف إرادة كل من الرئيس والبرلمان، بل في بعض الأحيان تتفوق إرادة الأخير على إرادة رئيس الجمهورية.

٧- إن حق الاعتراض المطلق يتعارض مع مبادئ الديمقراطية الحديثة، لأن النظام الديمقراطي يستند إلى مبدأ سيادة الأمة، وبالتالي فإنه لا يمكن لإرادة رئيس الجمهورية وحدها أن تجهض مشروع قانون أقره البرلمان وصوت عليه.

التوصيات:-

١- نهيب بالمشروع العراقي على ضرورة التمييز ما بين حق الاعتراض وحق التصديق، لأن حق الاعتراض يعد عملاً تنفيذياً يمارسه رئيس الجمهورية، في حين إن حق التصديق يعد جزءاً من العمل التشريعي.

٢- ندعو مشرعنا العراقي إلى منح رئيس الجمهورية وفقاً لدستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ الحق في الاعتراض على القوانين وكما كان معمول به في ظل الدورة الأولى التي تلت نفاذ الدستور الوارد ذكرها في أعلاه (أي الصلاحيات التي كان يتمتع بها مجلس الرئاسة).

٣- إن القول بأنه يحق لرئيس الجمهورية المصادقة، فإن ذلك يعني أيضاً له الحق بالرفض أي بمعنى إجهاض مشروع القانون بالكامل. وهذا ما يتنافى مع ما ورد في المادة (٧٣) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ والتي نصت ((... وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً...)).

٤- لفت النظر إلى ضرورة منح رئيس الجمهورية بالإضافة إلى حق الاعتراض التوقيفي الحق في مراجعة المحكمة الاتحادية للنظر في دستورية أي قانون يعرض عليه قبل إصداره.

٥- ندعو مشرعنا العراقي إلى ضرورة الجمع ما بين الاعتراض التوقيفي والاعتراض الناقل حول أي مشروع قانون حصل خلاف عليه بين رئيس الجمهورية والبرلمان. ففي حال اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع القانون المرسل إليه من البرلمان، فإنه يعاد إلى البرلمان للتصويت عليه. وفي حال إعادة البرلمان لمشروع القانون دون تعديل بعد التصويت على ذلك، فإنه يعرض أما على الشعب ليكون هو الحكم بين قرار رئيس الجمهورية في الاعتراض وإصرار البرلمان. وأما إن يعرض على هيئة سياسية إذا ما نص الدستور على تكوينها.

وفي الختام نسأل الله تعالى أن نكون قد وفّقنا في إعداد هذا البحث وفي تقديم قدر من العون والإفادة العلمية، فإن وفّقنا فمن الله، وإن أخطأت فمن نفسي، فإن نوع الإنسان قلماً يخلو من السهو والنسيان، ومن ألقى معاذيره، يكن عند أكرم الناس معذوراً.

هوامش البحث

- (١) محمد بن بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، ط١، دار الرسالة، الكويت، ١٩٨٣، ص٢٤٤.
- (٢) د. ماجد راغب الحلوي، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٣، ص٢٥٩.
- (٣) المصدر نفسه، ص٢٦٣.
- (٤) د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص٢١٧.
- (٥) انظر المادة (٦٧) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.
- (٦) د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٩، ص٢٣٥.
- (٧) د. وايت إبراهيم، و د. حيدر رأفت، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٥٧، ص٣٩٤.
- (٨) د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة، بيروت، ١٩٧٩، ص١٢١.
- (٩) د. عبد الفتاح عمر، الوجيز في القانون الدستوري، مركز الدراسات والبحوث والنشر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، ١٩٨٧، ص١٨٩.
- (١٠) السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، ١٩٤٤، ص٣٠٩.
- (١١) د. محمد طه بدري، و د. محمد طلعت الغنيمي، النظم السياسية، ط٣، مطبعة المعارف، القاهرة، ١٩٥٩، ص١٤٨. وكذلك د. محسن خليل، المرجع السابق، ص١٢٣.

حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.....(٥٠٣)

- (١٢) د. احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص١٩١.
- (١٣) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والنظم السياسية، الدار العربية للموسوعات، القاهرة، ١٩٨٠، ص١٧٨.
- (١٤) د. محسن خليل، المرجع السابق، ص ٢٤٨.
- (١٥) د. احمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص ١٩٤.
- (١٦) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة النهريين، بغداد، ٢٠١٣، ص١٧.
- (١٧) د. عصام سليمان، المرجع السابق، ص ٧٠.
- (١٨) د. احمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص ١٩٤.
- (١٩) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٤٧٣.
- (20) Xvier Vandendrijsche, "L'apport du president Mitterrand au droit constitutionnel de la Cinquieme Republique" R.D.P. 1996. P. 690.
- (٢١) تنص المادة (٤٢) من الدستور العراقي لعام ١٩٧٠، على ما يأتي " يمارس مجلس قيادة الثورة الصلاحيات التالية: آ- إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون".
- (٢٢) عبد الله رحمة الله البياتي، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، غير منشورة، ١٩٩١، ص٢٢١.
- (٢٣) تنص المادة (١١٨) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ على ما يأتي " يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تأريخ أول جلسة له، قانونا يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين". وكذلك تنص المادة (١١٩) منه على ما يأتي " يحق لكل محافظة أو أكثر، تكوين إقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم بإحدى طريقتين أولاً:- طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم. ثانياً:- طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم".
- (٢٤) د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٤، ص٢٣٥.
- (٢٥) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، المرجع السابق، ص ١٩٤. وكذلك السيد صبري، المرجع السابق، ص٣٢٨.
- (٢٦) المرجع نفسه، ص٤٧٢.
- (٢٧) د. عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري، مطبعة الاعتماد، مصر، ١٩٨٠، ص٤٣٢. وكذلك انظر السيد صبري، المرجع السابق، ص٣٢٢.
- (٢٨) د. داوود مراد حسين، سلطات الرئيس الأمريكي، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، ٢٠٠٦، ص٢١٦.
- (٢٩) د. عثمان خليل عثمان، المرجع السابق، ص ٤٣٣.

(٥٠٤).....حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ

- (٣٠) د. عصام سليمان، المرجع السابق، ص ١٠٣.
- (٣١) د. داوود مراد حسين، المرجع السابق، ص ٢١٧.
- (٣٢) انظر المادة (١٠) من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨.
- (٣٣) د. جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٢١٣.
- (٣٤) د. سلمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، مطبعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٦، ص ١٢٨.
- (٣٥) المرجع نفسه، ص ١٣٠.