التنظيم الدستوري لصلاحية الرئيس في الامتناع عن تصديق القانون في النظام البرلماني

ليلى حنتوش ناجي الخالدي **علي يوسف الشكري**

كلية القانون /جامعة بابل مجلس النواب/ لجنة التعليم العالي النيابية

Alialshukrilaw@yahoo.com I.Laila2012@yahoo.com

الملخص

تباينت مواقف النظم الدستورية من موضوع امتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين من خلال اختلاف تنظيمها لهذا الاختصاص سواء في النظم البرلمانية الرئاسية المختلطة وفي هذا البحث حاولنا ان نبحث مدى التنظيم الدستوري لامتناع رئيس الدولة في الدساتير التي تقوم على النظام البرلماني سواء كانت قد اخذت بالنظام الملكي ام الجمهوري كشكل النظام الحكم فيها ،لهذا كنا قد اتخذنا من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ كمثال ونموذج الدولة ذات نظام برلماني وشكل الحكم فيه جمهوري وايضا اخذنا من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ كانموذج لدولة ذات نظام برلماني ملكي، وكنا قد لا حظنا هذا الاختلاف في التنظيم بينهم لموضوع امتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين لاسيما من حيث شكل الامتناع الممنوح لرئيس الدولة ونطاقه والاجراءات التي لابد من مراعاتها من قبل رئيس الدولة عند مباشرته لأختصاصه في الامتناع او مراعاتها من قبل البرلمان عند اعادة دراسة امتناع رئيس الدولة لاسيما فيما يتعلق بالية اعادة المناقشة او الدراسة او الاغلبية المطلوبة للتغلب على امتناع رئيس الدولة ومدى تباينها من حيث كونها توفيقية فقط تؤخر صدور القانون لفترة من الزمن وبين كونها الغائية او اسقاطية تؤدي الى انهاء والغاء او اسقاط مشروع القانون الى غير رجعة مما يؤدي الى قيام البرلمان في بعض الاحيان اذا كان يرغب في اقرار ذات مشروع القانون الذي تم الغائه الى اعادة تشريعه مجدداً في الدورة البرلمانية اللاحقة حسب موقف اغلب الدساتير .

الكلمات المفتاحية: التنظيم الدستوري، الشروط الشكلية.

Abstract

Varied constitutional systems positions from the subject of the head of state's failure to ratify the draft laws through the different organizing this jurisdiction, whether in mixed parliamentary presidential systems and in this paper we have tried to look over the constitutional organization of the failure of the head of state in the constitutions which are based on a parliamentary system, whether it has taken the monarchy or Republican as a system of government is, for this we have taken from the Iraqi Constitution of 2005 as an example and a model with a parliamentary system of the state and the form of government in which a Republican and also we took of the Kuwaiti Constitution of 1962 as a model for a country with a royal parliamentary system, and we had no luck this difference in the organization, including the subject of President of the State's failure to ratify the draft laws, especially in terms of abstinence granted to the head of state, scope and procedures form that must be observed by the Head of State when conducting its competence to abstain or be taken into account by the parliament when re-examine the head of state abstention particularly with regard to obsolete re-discussion or study or majority needed to overcome the head of state abstention and the extent of variability in terms of being a compromise only delay the promulgation of the law for a period of time between being a teleological or projection lead to an end and the abolition or dropping the bill, never to return, leading to the parliament sometimes if he would like to pass with the bill, which was canceled to re-enacted again in the next parliamentary session, according to most of the constitutions position.

Key words: constitutional organization, the formal requirements.

المقدمة

إذا كان النظام البرلماني أحد أبرز صور النظام النيابي فأنه أكثرها انتشاراً أيضاً وذلك الى عهد قريب ، ويتميز النظام البرلماني بكونه يحفظ مركز التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتوازن بينها فهو لا يفصل بينهما فصلاً شبه مطلق ويرجح السلطة التنفيذية كما في النظام الرئاسي كما أنه لا يرجح كفة السلطة التشريعية إلى درجة تركيز السلطة الحقيقية بين يديها كما في حكومة الجمعية (النظام المجلسي) ولكن يبقى على مبدأ المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[١].

ولكن بالرغم مما تقدم يمكن القول ان النظام البرلماني قد اتخذ تطبيقات مختلفة[٢]، ولعل مرد ذلك يعود إلى أن النظم البرلمانية المعاصرة لم تبق على مركز التوازن بين السلطتين وبالتالي اختلفت عن بعضها البعض حسب مدى اخلالها بمبدأ الموازنة بين السلطتين وحسب ما إذا كان الإخلال لصالح الهيئة التشريعية أو لصالح الهيئة التنفيذية فإذا تطور النظام البرلماني إلى ترجيح كفة الهيئة التشريعية سمي بالنظام البرلماني مع تغليب الهيئة التشريعية[٣]. أما إذا كان التطور لصالح الهيئة التنفيذية فان النظام يأخذ تسمية مختلفة نسبة إلى البلد أو العهد المطبق فيه[٤].

إذا كانت الأنظمة البرلمانية الحديثة تتميز بكونها فقدت أهم الخصائص التقليدية للنظام البرلماني ألا وهو التوازن بين السلطتين التشريعية التنفيذية وذلك لأنه هذا التوازن النظري بين السلطات لم يكن مطبقاً من الناحية العملية بشكل جامد[٥].

وبالتالي يمكن القول أنه إذا كانت النظم البرلمانية مختلف في كثير من معالمها فان المعيار أو الجامع بينها من الناحية القانونية هو مسؤولية الوزراء السياسية أمام البرلمان فيما عدا هذا العنصر المشترك بين النظم البرلمانية هناك عدة نظم برلمانية تبعاً لعدد الأحزاب السائدة في الدولة[٦]. عليه خلاصة لما سبق أن اصطلاح نظام برلماني تغطي في الواقع عدة انظمة مختلفة اختلافاً كبيراً تبعاً لنظام الأحزاب المتبع في الدولة وهذه الحقيقة تؤكد أن النظام السياسي لا يعتمد فقط على النصوص الدستورية وانما على طبيعة الظروف السياسة لدولة[٧].

وسنبحث في كل من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ ودستور العراق لسنة ٢٠٠٥ كنماذج تطبيقية لأجل دراسة اختصاص رئيس الدولة في الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين وذلك لكونها قد اعتنقا النظام البرلماني كنظام سياسي لهيئات الحكم منهما، وسنبحث هذين النظامين في مبحثين نكرس الأول لدراسة الدستور العراقي وسندرس في الثاني الدستور الكويتي.

المبحث الأول

موقف النظام الدستوري العراقي من امتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين

تبنى المشرع الدستوري في العراق النظام البرلماني أسلوباً لنظام الحكم السياسي إذ ورد في المادة الأولى من الدستور الصادر سنة ٢٠٠٥أن ((جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)).

والنظام البرلماني في نظر الفقه الدستوري هو نظام الفصل المرن بين السلطات أي بمعنى الفصل القائم على أساس التعاون والتوازن بين السلطات[٨]، ويتجلى التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال ما تتمتع به كل منهما من وسائل تكاد تكون مؤثرة بين الطرفين لأنه توزيع الاختصاص بين السلطات

لا يمنع وجود تعاون عضوي وتعاون وظيفي إذ يسمح التعاون العضوي للبرلمان بالتدخل في تعيين الحكومة سواء من بين أعضائه أو من غيرهم ، أما التعاون الوظيفي فأنه يفسح المجال أمام السلطة التنفيذية بالمشاركة في الوظيفة التشريعية[٩].

ويتميز النظام البرلماني في صورته التقليدية بخصائص أساسية تتمثل بوجود سلطة تنفيذية ثنائية أي بمعنى وجود رئيس دولة يكون غير مسؤول سياسياً بالمقابل نجد وزارة هي من يتحمل المسؤولية إضافة إلى وجود التعاون والتأثير المتبادل بين الوزارة والبرلمان من خلال كون البرلمان يساهم باعمال تنفيذية وقيام الوزارة بأعمال تشريعية أما التوازن فأنه يتجلى بحق الوزارة بحل البرلمان الذي يقابله المسؤولية السياسية للوزارة هذه هي الخصائص الرئيسة للنظام البرلماني[١٠].

إلا أنه رغم نص الدستور بشكل صريح على تبنيه للنظام البرلماني كما أنه أخذ بالأسس العامة التي يقوم عليها النظام البرلماني بمقتضى اصوله التقليدية حيث تبنى الدستور مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية والتي تتجسد في وجود رئيس جمهورية ومجس الوزراء[١١]من خلال الفصل بين شخصية رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء ، إلا أن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطات واسعة على خلاف السلطات المحددة التي يتمتع بها رئيس الدولة في النظام البرلماني بصورته التقليدية عليه نلاحظ أن المشرع قد خرج عن القواعد العامة التي تنظم العلاقة بين جهازي السلطة التنفيذية وعمل على تقوية مركز رئيس الجمهورية وتوسعة صلاحياته على حساب مجلس الوزراء[١٢].

كذلك أخذ المشرع الدستوري بقاعدة التوازن والتعاون بين السلطات في نطاق تحديد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث أنه حدد أوجه التعاون بينهم مع تقرير آليات التوازن بين السلطات إلا أنه مع ذلك نجد أن هذا التوازن يعاني من الاختلال بسبب كون الدستور أعطى مجلس النواب اختصاصات إضافية[١٣] من شأنها أن تقيد حركة مجلس الوزراء وهذا بدوره يحقق لمجلس النواب هيمنة على مجلس الوزراء كما أن الدستور في ذات الوقت أعطى لرئيس الجمهورية صلاحيات منفردة لا وجود لها في النظام البرلماني التقليدي تنافس صلاحيات رئيس لوزراء ومجلس الوزراء[١٤].

عليه فان النتيجة الطبيعية لمنح مجلس النواب الصلاحيات الاستثنائية وكذلك منح رئيس الجمهورية صلاحيات تنفيذية وتشريعية منفردة يمارسها بمعزل عن الوزارة هي أضعاف دور مجلس الوزراء وضمور حركته على الرغم من كونه الهيئة الفاعلة في النظام البرلماني لأنه من يواجه الحالات اليومية التي تتطلب سرعة الحل وقوة الأداء وبالتالي فان هذا التوزيع الغريب للصلاحيات بين هيئات السلطة السياسية ويجعلنا نقول أن الدستور أوجد نظاماً هجيناً أساسه النظام البرلماني ولكنه مطعم بقواعد من النظامين المجلسي والرئاسي وهذا بدوره يؤدي إلى الخلل في التطبيق ونشوء الخلاف والاختلاف حول الصلاحيات وتداخلها حتى أنه يمكن القول بأن شللاً محتملاً قد يصيب مؤسسات السلطة السياسية لهذا فان النظام السياسي الذي أقامه الدستور هو نظام برلماني بهيمنة مجلسية وهو من أضعف الأنظمة[١٥].

كما أنه دستور ٢٠٠٥ لم يأخذ بالنظام البرلماني الخالص الذي يفترض وجود علاقة افقية بين المؤسسات الدستورية التي تمارس السلطة كونه الدستور أقام العلاقة بصورة عمودية متدرجة إذ نجد في قمة الهرم يوجد مجلس النواب ثم رئيس الجمهورية ثم مجلس الوزراء وبهذا فان الدستور أقام علاقة تدرج وتبعية بين المؤسسات الدستورية الاتحادية باطار تجسد النظام المختلط الذي يجمع بين مظاهر النظامين البرلماني والرئاسي وأخذ بذات الوقت ببعض مظاهر النظام المجلسي (نظام حكومة الجمعية النيابية) حيث أن المشرع الدستوري قد تبنى عدة مظاهر للنظام البرلماني في مجال العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فضلاً عن

تبنيه بعض مظاهر النظام الرئاسي في مجال السلطات التي منحها لرئيس الجمهورية إلى جانب عدد من مظاهر النظام المجلسي في مجال السلطات التي منحها لمجلس النواب والمركز الخاص الذي قدمه إياه في إطار علاقته بجهازي السلطة التنفيذية[١٦].

أما من حيث اختلال التوازن[١٧] لصالح رئيس الجمهورية واعتناق الدستور لمبدأ الثنائية غير المتوازنة فان ذلك يتجلى بشكل واضح بالاختصاصات الواسعة التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية لاسيما تلك الاختصاصات العامة وفقاً لما نصت عليه المواد (٦٧/٥٠) من الدستور ومنها الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وصيانة الحريات العامة والخاصة وأيضا المحافظة على استقلال القضاء ، إضافة إلى اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال الوظيفة التنفيذية والتي تتضح بشكل واضح في النظام البرلماني الذي تبناه دستور في العراق باختيار رئيس الجمهورية لرئيس مجلس الوزراء من خلال تكليفه لمرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء[١٨] ، إضافة إلى أن رئيس الجمهورية يشغل منصب رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان[١٩]، أيضاً من اختصاصاته التنفيذية أجاز الدستور[٢٠] لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، كما أن الدستور منح رئيس الجمهورية اختصاصات في مجال الشؤون الخارجية[٢١]، وكذلك اختصاصات في مجال الشؤون العسكرية[٢٢]، كما حرص الدستور على منح رئيس الجمهورية اختصاصات في مجال الشؤون القضائية[٢٣]، كما أن الدستور منح رئيس الجمهورية اختصاصات تشريعية تتمثل باختصاصه باقتراح مشروعات القوانين بالاشتراك مع مجلس الوزراء[٢٤] أيضاً منحه اختصاص المصادقة على القوانين وإصدارها[٢٥]كذلك، ولقد جرى العمل وفقاً للقواعد العامة للنظم الدستورية منح رئيس الدولة اختصاص الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين التي يسنها البرلمان لأنه يقع على عاتقه[٢٦] حماية الدستور واحترامه وبالتالي يقع على عاتقه حماية الدستور من أي مشروع قانون يمكن أن يتعارض شكلاً أو موضوعاً مع أحكام القانون لأسمى والأعلى في الدولة ، ولأجل بيان موقف دستورنا العراقي لسنة ٢٠٠٥ من اختصاص رئيس الجمهورية من الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين التي يسنها مجلس النواب سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين رئيسيين ندرس في الأول الامتناع في مرحلة الرئاسة الجماعية ونبحث في الفرع الثاني الامتناع عن التصديق في مرحلة الرئاسة الفردية ، وها ما سنحاول بيانه تباعاً .

المطلب الأول

الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين في مرحلة الرئاسة الجماعية

يراد بالرئاسة الجماعية هو أن يكون على رأس الدولة لجنة أو مجلس من عدد من الأشخاص أقلهم ثلاثة أما الحد الأقصى فهو مسألة نسبية بحيث يكون أمر تمثيل الدولة في الخارج ومهمة ممارسة سلطتها في الداخل من حق هذه اللجنة مجتمعة وعلى قاعدة التوازن والتعاون بين أعضائها[٢٧]، ومن الجدير بالملاحظة أنه قد تنعقد لأحدهم سلطة إدارية بحته فيما يتعلق بدعوة المجلس للانعقاد واعداد جدول الأعمال وممارسة أو متابعة قرارات المجلس[٢٨]، كما يشترط لصحة قرارات مجلس الرئاسة أن تصدر بالإجماع ولا تكفي فيها الأغلبية وذلك لكون القرارات تنسب إلى المجلس في مجموعة وليس إلى ذوات الأشخاص المؤيدين لها[٢٩]. ولقد قدم التاريخ الدستوري أمثلة مختلفة لنظام الرئاسة الجماعية يمكن أن نشير إلى بعض منها لجنة السلام العام (سنة ١٧٩٣) ثم حكومة الدريكتور (سنة ١٧٩٥) ذلك أن الجمعية التأسيسية المنتخبة في فرنسا في عهد الثورة والمعروفة باسم (convention) قد اختارت من بين اعضائها لجنة من تسعة اعضاء لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية ولاتخاذ جميع الإجراءات المستعجلة للدفاع عن الأمن الداخلي والخارجي والتي كان على

المجلس التنفيذي (الوزارة) تنفيذها دون ابطاء[٣٠]، وبعد سقوط حكومة (روبسبير) قرر دستور السنة الثالثة للثورة (سنة ١٧٩٥) تنظيم حكومة جماعية باسم حكومة (الدريكتوار) من خمسة أعضاء يختارهم البرلمان[٣١].

كذلك يعد من أشكال وصور الرئاسة الجماعية (المجلس الفيدرالي السويسري) والذي يتكون من لجنة وكونه من سبعة أعضاء ينتخبهم البرلمان الفيدرالي من بين اعضائه[٣٢] . وقد تبنى الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ أسلوب الرئاسة الجماعية وذلك وفقاً لما ورد في المادة (١٣٨/ أولاً)[٣٣] والتي جاء فيها ((يحل تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) اينما ورد في هذا الدستور ويعاد العمل بالاحكام الخاصة برئيس الجمهورية ، بعد دوره واحدة لاحقة لنفاذ هذا الدستور))[٣٤].

ويتكون مجلس الرئاسة من رئيس الدولة ونائبين له يتم انتخابهم من قبل مجلس النواب بقائمة واحدة وبأغلبية الثلثين[٣٥] ، ولقد نظم الدستور صلاحيات مجلس الرئاسة حيث أناط بالمجلس ممارسة جميع الصلاحيات التي نص عليها الدستور واختص بها رئيس الجمهورية[٣٦] كما أعطى الدستور لمجلس الرئاسة اختصاصات أخرى هذا ما نص عليه الدستور في ((المادة ١٣٨/البند سادساً)) على أن يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في هذا الدستور[٣٧]، ولكن يشترط أن يباشر مجلس الرئاسة اختصاصاته مجتمعاً حيث اشترط الدستور أن تتخذ قرارات المجلس بالإجماع وذلك طبقاً لما ورد في (المادة ١٣٨/رابعاً) من الدستور والتي جاء فيها ((على أن يتخذ مجلس الرئاسة قراراته بالإجماع ويجوز لأي عضو أن ينيب أحد العضوين الآخرين مكانه))

ومنح الدستور مجلس الرئاسة اختصاص آخر يتعلق بالموافقة أو الامتناع عن الموافقة على مشروعات القوانين والقرارات الصادرة من مجلس النواب وذلك طبقاً لما ورد في المادة (١٣٨/ خامساً) ولغرض الاحاطة أكثر بهذا الاختصاص الذي منحه الدستور لمجلس الرئاسة سنقسم المطلب إلى فرعين أساسيين الأول نخصصه لبيان شكل الامتناع الذي منحه الدستور لمجلس الرئاسة والثاني ندرس فيه لشروط الشكلية والموضوعية للامتناع .

الفرع الاول

شكل الامتناع الممنوح لمجلس الرئاسة

إن إجراءات تصديق مجلس الرئاسة على مشروعات القوانين تبدأ بعد إرسال مجلس النواب مشروع القانون الذي أقره إلى مجلس الرئاسة الذي سبق وأن حدده الدستور ضمن الدورة الأولى لمجلس النواب من (٢٠٠٦ــ ٢٠١٠) ، إذ يجب الحصول على مصادقة المجلس المذكور بالإجماع لأجل اعتبار القانون مصادقاً عليه وخلال مدة (١٠) أيام من تاريخ إرسال مشروع القانون اليه إلا أنه بإمكان مجلس الرئاسة الامتناع عن تصديق مشروع القانون المرفوع اليه من مجلس النواب وذلك طبقاً لما ورد في المادة (١٣٨/ خامساً) من الدستور والمواد (١٣٧و ١٣٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب ، وفي ضوء أحكام هذه المواد يمكننا القول أن مجلس الرئاسة بإمكانه أولاً أن يطلب من مجلس لنواب إعادة النظر في مشروع القانون في ضوء الملاحظات التي أبداها ولكن بإمكان مجلس النواب وبالأغلبية الخاصة أن يصر على مشروع القانون كما هو دون إدخال أي تعديل عليه مما يجعلنا ان نقول بوجود امتناع موصوف .

أولا. طلب مجلس الرئاسة إعادة النظر في مشروع القانون

ورد النص على اختصاص مجلس الرئاسة بطلب إعادة النظر في مشروع القانون الذي سبق وأن أقره مجلس النواب ورفعه اليه للمصادقة عليه بالإجماع وإصداره خلال مدة عشرة أيام من تاريخ وصولها

اليه في المادة (١٣٨) البند (خامساً) الفقرة (أ) ، وذلك في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة إذ يتم إعادة مشروعات القوانين وكذلك القرارات إلى مجلس النواب لأجل اعادة النظر في النواحي المعترض عليها فإذا حصلت مثل هذه الحالة يقوم مجلس النواب بدراسة اعتراضات مجلس الرئاسة على مشروعات القوانين فأما أن يعدل المشروع على ضوء تلك الاعتراضات و الملاحظات أو أنه يبقي على مشروع القانون بحالته الأولى وفي كلتا الحالتين يجب أن يصوت المجلس بالأغلبية ويعاد إرساله إلى مجلس الرئاسة الذي يمتلك تجاه القانون المرسل اليه نفس الحقوق التي يمتلكها في المرة الأولى أما أن يصادق على القانون أو يمتنع عن المصادقة ويعيده مشروع القانون مرة أخرى إلى مجلس النواب خلال مدة عشرة أيام[٣٨].

وعالج النظام الداخلي لمجلس النواب[٣٩] موضوع امتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين فقد ورد في المادة (١٣٧) من النظام الداخلي على اختصاص مجلس الرئاسة بالموافقة على مشروعات القوانين التي يسنها مجلس النواب وإصدارها وفي حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على مشروعات القوانين تعاد إلى مجلس النواب لإعادة النظر في الجوانب المعترض عليها.

ثانيا. الاعتراض الموصوف

يراد بالاعتراض الموصوف هو ذلك الشكل من أشكال الامتناع الذي يتطلب من البرلمان أغلبية خاصة لإقرار مشروع القانون الذي سبق وأن امتنع رئيس الدولة عن تصديقه مع عدم الأخذ بملاحظات واعتراضات رئيس الدولة[٤٠].

وجاء في المادة (١٣٨/خامساً/ج) من الدستور((في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانية خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها اليه تعاد إلى مجلس النواب الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه ، غير قابلة للاعتراض ، وتعد مصادقاً عليها)) و من خلال تحليل هذا النص يبدو أن المشرع الدستوري قد اتجه نحو الأخذ بالاعتراض الموصوف يبدو ذلك من خلال اعطاء مجلس النواب فرصة للتغلب على امتناع مجلس الرئاسة بإقرار مشروع القانون دون الرجوع إلى مجلس الرئاسة لكن بشرط تحقق أغلبية خاصة في مجلس النواب والتي تتمثل بأغلبية ثلاثة أخماس إعضائه فإذا تحققت هذه الأغلبية يعد مشروع القانون مصادقاً عليه دون الحاجة إلى مصادقة مجلس الرئاسة.

ولكن ايضاً عالج النظام الداخلي لمجلس النواب هذا الموضوع في المادة (١٣٨/ثانياً) والتي نصت على ((في حالة عدم الموافقة ثانية خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه فلمجلس النواب بعد إعادتها إليه أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه غير قابلة للاعتراض وتعد مصادقاً عليها))، ومن تحليل نص هذه المادة تبدو أنها جاءت بذات المضمون الذي ورد في النص الدستوري (المادة ١٣٨/ خامساً/ ج) السابق ذكره وبهذا يبدو أن النظام الداخلي قد أكد الحكم الوارد في الدستور بشأن الاعتراض الموصوف إذ خول النظام الداخلي لمجلس النواب صلاحية التغلب على امتناع مجلس الرئاسة ولكن بشرط إقرار القوانين والقرارات محل الامتناع بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه ، وبالتالي يمكننا القول بأن المشرع الدستوري قد منح وخول مجلس الرئاسة صلاحية الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين وفقاً لما نصت عليه المادة (١٣٨/خامساً) كونها بداية خولت مجلس الرئاسة اختصاص الموافقة على مشروعات القوانين بالإجماع وإصدارها خلال مدة عشرة أيام وفي ذات الوقت منحت مجلس الرئاسة اختصاص الامتناع عن التصديق من خلال إمكانية طلب إعادة النظر في القوانين والقرارات الصادرة من مجلس النواب ومن ثم إعادته إليه مجدداً لإعادة مناقشة جوانب الاعتراض عليها وهذا بدوره يشكل الصورة الأولى من صور الامتناع وفي حالة إصرار مجلس الرئاسة على الامتناع عن التصديق نجد أن الدستور خول مجلس النواب صلاحية التغلب على هذا الامتناع

بأغلبية خاصة والتي تتجسد بثلاثة أخماس اعضائه وهذه الصورة الثانية للامتناع والتي يطلق عليها الاعتراض الموصوف ، وبهذا يمكننا القول أن الامتناع الذي خوله الدستور لمجلس الرئاسة هو أمر نسبي أو توقيفي فقط إذ يستطيع مجلس النواب التغلب عليه عندما يوافق ثانية على مشروع القانون بالأغلبية الخاصة لأعضائه.

الفرع الثاني

الشروط الشكلية والموضوعية للامتناع

بعد الانتهاء من اقرار مجلس النواب لمشروعات القوانين باختتامه مرحلة المناقشة والتصويت تبدأ مرحلة أخرى من مراحل العملية التشريعية وهي مرحلة المصادقة إذ لا بد من إحالة مشروع القانون إلى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة والمصادقة عليه بالإجماع وإصداره ، ولكن إذا ما وجد مجلس الرئاسة في مشروع القانون ما يوجب عدم الموافقة عليه والامتناع عن تصديقه عندئذ عليه مراعاة جملة من الشروط والإجراءات الشكلية منها والموضوعية ونظم الدستور هذه الشروط في المادة (١٣٨/خامساً) وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب في المواد (١٣٧ــ ١٣٨) وسنبحث في هذه الشروط تباعاً.

أولا: **الشروط الشكلية**

من الشروط الشكلية التي أوردها الدستور والتي لابد لمجلس الرئاسة مراعاتها عند امتناعه عن تصديق مشروعات القوانين والقرارات الصادرة عن مجلس النواب هو ضرورة أن يبدي مجلس الرئاسة امتناعه خلال مدة معينة حددها الدستور بعشرة أيام اعتباراً من تاريخ وصولها اليه[٤١]، إلا أن نص المادة (١٣٨/خامساً) لا يلمح إلى إلزام مجلس الرئاسة ببيان الأسباب التي تدعوه إلى توجيه طلب إعادة النظر إلى مجلس النواب خلافاً لما نصت عليه الدساتير الحديثة إلا أنه بامكانه أن يعرض الأسباب التي تدعوه إلى طلب اعادة النظر في مشروع القانون المرفوع اليه من مجلس النواب في حيثيات طلب إعادة النظر والتي قد تتعلق بمخالفة كل أو بعض مواد مشروع القانون للدستور أو أنه غير ملاءم لسياسة الدولة العامة لاسيما التشريعية أو السياسية أو الاقتصادية . إلا أن المادة (١٣٨/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب كانت قد أشارت إلى الأسباب الموجبة لامتناع مجلس الرئاسة ، إذ نصت المادة أعلاه على ((يعقد مجلس النواب جلسة لهذا الغرض ويحيل المجلس قرار النقض و البيانات المتعلقة بها إلى لجنة مختصة لدراسة المشروع محل الاعتراض والاسباب التي استند عليها قرار عدم الموافقة ويعرض تقرير اللجنة المختصة على المجلس للنظر فيه على وجه الاستعجال فإذا أقر المجلس مشروع القانون محل النقص بالأغلبية يرسل إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليه)).

ومن الشروط الشكلية التي أوجب الدستور توفرها هي التصويت على القانون بالأغلبية خاصة عند إعادة المناقشة في مجلس النواب أو في حالة إصرار مجلس الرئاسة على امتناعه عن تصديق مشروع القانون ، والملاحظ أن النص الدستوري قد اكتفى في الحالة الأولى بالأغلبية دون أن يحدد نوعها مما يعني أنه المشرع الدستوري لم يتجه إلى الأخذ بالأغلبية الخاصة أما الحالة الثانية فهي على خلاف الحالة الأولى إذ كان المشرع الدستوري اكثر وضوحاً وتشدداً في ذات الوقت إذ اشترط اغلبية ثلاثة أخماس أعضاء مجلس النواب للتغلب على امتناع مجلس الرئاسة وتأكيداً للنص الدستوري تبنى النظام الداخلي لمجلس النواب ذات المبدأ في المادة (١٣٨/ ثانياً) و ذلك من خلال ما ورد في ثنايا المادة ((في حالة عدم الموافقة ثانية خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها اليه فلمجلس النواب بعد إعادتها اليه أن يقر بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه غير قابلة للاعتراض وتعد مصادقاً عليها)).

ثانيا: الشروط الموضوعية للامتناع

ومن قبيل هذا النوع من القيود ما ورد في البند (خامساً) ، الفقرة (أ) من المادة (١٣٨) من الدستور إذ أنها استثنت المواد المتعلقة بتكوين الأقاليم ولاسيما المادتين (١١٨) ، (١١٩)[٤٢]، من أحكام الموافقة والإصدار أو عدم الموافقة من قبل مجلس الرئاسة ومن الجدير بالذكر أن هذه المواد ، كانت قد الزمت مجلس النواب بسن قانون يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم وذلك في مدة أقصاها ٦ أشهر من تاريخ أول جلسة كما أن الدستور حدد الأغلبية الخاصة لإقرار هذا القانون ألا وهي الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين[٤٣].

ومن الجدير بالذكر أن النص الدستوري لم يصرح وبشكل واضح ما إذا كان بامكان مجلس الرئاسة الامتناع الجزئي عن التصديق أي الامتناع عن تصديق بعض مواد القانون وان الامتناع الجزئي لا يمكن إعماله ما لم ينص الدستور بشكل صريح عليه.

ومن خلال ما تقدم يستفاد أن المشرع الدستوري قد أعطى لمجلس الرئاسة مجرد اختصاص بالامتناع التوقيفي وليس امتناع مطلق (حق التصديق) فالمشرع لم يشأ أن يجعل من إرادة مجلس الرئاسة مساوية لإرادة مجلس النواب أو بعبارة أخرى لارادة الأمة وإنما جعل الإرادة الأخيرة هي العليا حينما أعطى لمجلس النواب سلطة اقرار مشروعات القوانين مرة ثانية[٤٤].

فكانت المحكمة الاتحادية العليا في العراق أصدرت في ٢٠٠٩/١٢/٧ حكماً ضمنت بموجبه أن اعادة مجلس الرئاسة مشروع القانون استناداً للمادة (١٣٨/خامساً/ب) من الدستور لا يلزم مجلس النواب بعدم مناقشة أي فقرة لم تكن محلاً للاعتراض وذلك لأن المادة (٦١) من الدستور والتي عددت اختصاصات مجلس النواب وفي طليعة هذه الاختصاصات ما نصت عليه الفقرة (أولاً) منها على اختصاصه بتشريع القوانين الاتحادية كلما اقتضى الأمر ذلك وحيث أن مشروع القانون إذا أعيد إلى مجلس النواب من مجلس الرئاسة لاعادة النظر في النواحي المعترض عليها وفقاً لأحكام المادة(١٣٨/ خامساً/ ب) من الدستور لا يحول دون ممارسة مجلس النواب اختصاصه الرئيسي المنصوص عليه في المادة (٦/ أولاً) باعادة النظر في غير النواحي المعترض إذا ما وجد أن هناك ضرورة تقضيها المصلحة العامة أو موجبات القانون لأن المعاد من مجلس الرئاسة لا يزال مشروع لقانون ولم يصادق عليه. وبهذا نخلص إلى أنه بامكان مجلس النواب أن يعيد النظر في كل مواد مشروع القانون أو يقتصر اعادة النظر على الجوانب المعترض عليها فقط فالمسألة تخضع إلى تقدير مجلس النواب كونه المختص بالتشريع .

المطلب الثاني

الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين في مرحلة الرئاسة الفردية

يراد بالرئاسة الفردية هي ان يكون هناك رئيس للدولة وليست رئاسة جماعية يمارس المهام والصلاحيات التي حددها الدستور، ولكن من الممكن أن يكون له نواب يخولهم بعض صلاحياته واختصاصاته ولكن يجب أن يكون التخويل وفقاً لشروط المحددة في الدستور[٤٥].

وأخذ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بهذا الشكل من أشكال رئاسة الدولة في المادة (٦٦) والتي نصت على ((تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء...)) وكذلك عالج الدستور في المادة (٧٣) منه صلاحيات رئيس الجمهورية ومن هذه الصلاحيات ما ورد ي البند ثالثاً من المادة (٧٣) من الدستور والتي جاء فيها ((يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها)).

ولغرض الوقوف على مدى تمتع رئيس الجمهورية بالامتناع عن تصديق مشروعات القوانين وفقاً لأحكام المادة (٧٣/ثالثاً) لابد من التعرض لموقف القضاء ممثلاً بالأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا كذلك رأي الفقه المقارن

الفرع الاول

موقف القضاء من مدى تمتع رئيس الجمهورية بالامتناع عن التصديق

تتكون السلطة القضائية الاتحادية وفقاً لدستور العراق لسنة ٢٠٠٥ من مجلس القضاء الأعلى ، والمحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التميز الاتحادية وجهاز الادعاء العام وهيئة الإشراف القضائي والمحاكم الاتحادية الأخرى ، التي تنظم وفقً للقانون))[٤٦].

وبما أن المحكمة لاتحادية العليا احدى تشكيلات السلطة القضائية فان الدستور تكفل ببيان اختصاصات لمحكمة الاتحادية العليا وذلك في المادة (٩٣) منه ومن بين الاختصاصات التي نصت عليه ما جاء في البند ثانيا ً من المادة أعلاه والتي جاء فيها ((تفسير نصوص الدستور)) واستناداً إلى هذا النص الدستوري كانت المحكمة الاتحادية قد أبدت رأيها في الموضوع بناء على طلب استفسار كان قد تم تقديمه من مكتب نائب رئيس الجمهورية[٤٧]، عن حكم المادة (٧٣/ثالثاً) من الدستور وهل يملك رئيس الجمهورية للدورة الانتخابية القادمة صلاحية عدم الموافقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب وإعادتها للمجلس للنظر بالنواحي المعترض عليها أسوة بالصلاحية المخولة لمجلس لرئاسة الواردة في المادة (١٣٨/ خامساً) من الدستور.

وقد أصدرت المحكمة قرارها بهذا الخصوص والمتضمن أن المادة (٧٣) من الدستور قد أوردت الصلاحيات التي يتولاها رئيس الجمهورية ومنها ما ورد في الفقرة (ثالثاً) من المادة أنفة الذكر التي تنص ((يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادقاً عليه بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها، أما الصلاحية المنصوص عليها في المادة (١٣٨/خامساً) من الدستور فإنها انيطت حصرياً بمجلس الرئاسة المشكل بموجب المادة (١٣٨) ولم يرد ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة (٧٣) من الدستور وأن المادة (١٣٨/ سادساً) من الدستور نصت على (يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في الدستور . أي أن مجلس الرئاسة يمارس أضافة إلى الصلاحيات المنصوص عليها في المادة (١٣٨) من الدستور صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة (٧٣) ولدوره واحدة وبناء عليه فان رئيس الجمهورية في الدورات القادمة لا يملك الصلاحية المنصوص عليها في الفقرة (خامساً) من المادة (١٣٨) لأنها لم ترد في المادة (٧٣) من الدستور ولهذا نخلص إلى أن موقف القضاء ممثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا بأنه لا يمتلك رئيس الجمهورية صلاحية النقض المنصوص عليها في المادة (١٣٨/ ثانياً) في الدورات القادمة والمنوطة بمجلس الرئاسة.

الفرع الثاني

موقف الفقه من مدى تمتع رئيس الجمهورية بالامتناع عن التصديق

تباين موقف الفقه والمختصين بدراسة الواقع السياسي و الدستوري في ظل نصوص دستور ٢٠٠٥ من موضوع اختصاص رئيس الجمهورية بالامتناع عن تصديق مشروعات القوانين التي يسنها مجلس النواب وفقاً لأحكام المادة (٧٣/ثالثاً) من الدستور، عليه ولغرض الوقوف عند هذه المواقف ومعرفة ماهيتها والأسباب التي استندت إليها ، سنبحث في آراء المؤكدين لحق الرئيس في الامتناع عن التصديق على مشاريع القوانين وآراء الناكرين لذلك تباعاً.

أولا: الرأي الناكر لمنح رئيس الجمهورية اختصاص الامتناع عن تصدي مشروعات القوانين

يركز هذا الري على أن رئيس الجمهورية في مرحلة الرئاسة الفردية (أي في المرحلة النيابية التي بدأت سن ٢٠١٠، ليس له أن يمتنع عن تصديق مشروعات القوانين التي يسنها مجلس النواب ويرفعها اليه لغرض المصادقة والإصدار وانما له فقط المصادقة على القوانين وفقاً لما ورد في المادة (٧٣/ثالثا) التي نصت على ((يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب ، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها)) ، وبهذا تكون مصادقته شكلية حيث أن الدستور لم يمنحه حق الامتناع عن التصديق وكذلك اعتبر القوانين مصادقاً عليها بمضي مدة (١٥) يوم بغض النظر عن قبول رئيس الجمهورية من عدمه، كذلك استند هذا الرأي في تدعيم رأيه على أنه لا يوجد في الدستور نص يمكن الاستفادة منه للقول بامتلاك رئيس الجمهورية مثل هكذا صلاحية مما يعني عدم صحة أية امتناع عن تصديق يمكن أن يرد من رئيس الجمهورية على أي قانون يسنه مجلس النواب في الدورة البرلمانية التي بدأت منذ (سنة ٢٠١٠).

اضافة إلى ما تقدم فان هذا الرأي يستند كذلك في تبرير رأيه على أن المادة (١٣٨) من الدستور هي تتعلق بمرحلة أو فترة انتقالية ألا وهي الفترة أو الدورة البرلمانية الأولى التي بدأت من سنة ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٠، وبالتالي فان هذه المادة انتهت بانتهاء الفترة المحددة لها ومن ثم يعاد العمل باحكام لمادة (٧٣) من الدستور والتي حددت اختصاصات وصلاحيات رئيس الجمهورية[٤٨].

ثانيا: الرأي المؤيد لمنح رئيس الجمهورية اختصاص الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين

يؤكد جانب من الفقه أن رئيس الجمهورية في مرحلة الرئاسة الفردية له حق الامتناع عن تصديق مشاريع القوانين وقد استند هذا الرأي في تبرير رأيه على أن المادة (١٣٨) من الدستور لا يوجد نص صريح بإلغائها إضافة إلى أنها تعد مكملة لما ورد في المادة (٧٣) من الدستور أيضاً من الاختصاصات لرئيس الجمهورية وبهذا فان كل من المادة (٧٣) و المادة(١٣٨) مكملتان لبعضهما في تحديد نطاق اختصاصات رئيس الجمهورية ، خاصة وأن المادة (١٣٨/سادساً) نصت على ((يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في هذا الدستور)). إضافة إلى ذلك ما ورد في المادة (٧٣/البند عاشراً) والذي أكد على أن رئيس جمهورية يمارس أيه صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور.

كما أن اختصاص التصديق الذي ورد في البند ثالثاً من المادة ٧٣ لا يعني دائماً أن رئيس الجمهورية ملزم بان يوافق على مشروعات القوانين التي يسنها مجلس النواب بل أن اختصاص التصديق يتضمن كذلك معنى عدم الموافقة أو الرفض أو الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين متى ما كان مشروع القانون فيه من العيوب الشكلية أو الموضوعية التي توجب عدم التصديق، أما من حيث الواقع العملي نجد أن رئيس الجمهورية[٤٩] جلال طالباني قد امتنع عن تصديق مشروع قانون لتعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة١٩٧١ عندما رفض لمادة (١٣٦/ب) كونها توفر حماية للمسؤولين عن جرائم الفساد المالي والإداري في الوزارات ولقد اخذ مجلس النواب بملاحظات واعتراضات رئيس الجمهورية وقام بإعادة النظر في مشروع القانون وألغى المادة (١٣٦/ب) من مشروع تعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية[٥٠]، ولكن بعد هذا الامتناع لم يسجل أي امتناع لرئيس لجمهورية على ما يرفع اليه من مشروعات القوانين التي يسنها مجلس النواب لغرض المصادقة وذلك لعدة أسباب لعل أولها هو التزام رئيس الجمهورية بقرارات المحكمة الاتحادية بخصوص اختصاص رئيس الجمهورية بالامتناع عن تصديق مشروعات القوانين وذلك كون قرارات المحكمة الاتحادية العليا بأنه ملزمة للسلطات كافة[٥١]، اضافة إلى ذلك أن منصب رئيس الجمهورية بقي خالياً حتى نهاية الدورة البرلمانية الثانية والتي بدأت في ٢٠١٠ واستمرت لمدة أربع سنوات

أي لحد سنة ٢٠١٤ بعدها تولى د. فؤاد معصوم رئاسة الجمهورية وعلى ما يبدو فهو ملتزم بمراعاة قرارات المحكمة الاتحادية العليا التي ترى عدم منح رئيس الجمهورية اختصاص الامتناع عن التصديق مشرعات القوانين.

أما من جانبنا فنحن نؤيد الرأي الثاني للفقه[٥٢] والذي يذهب إلى تمتع رئيس الجمهورية باختصاص الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين وذلك للأسباب التي سبق وأن أوردناها بالإضافة إلى أن رئيس الجمهورية كان قد أقسم عند أدائه اليمين الدستورية على حماية استقلال وسيادة البلاد و حماية الدستور كونه القانون الأعلى في الدولة ولما له من سمو على سائر التشريعات الأخرى في الدولة.

المبحث الثاني

التنظيم الدستوري لصلاحية رئيس الدولة في الامتناع في الدستور الكويتي ١٩٦٢

ينهض النظام الدستوري الكويتي على اساس الدستور الصادر سنة ١٩٦٢ وكذلك قانون توارث الإمارة لسنة ١٩٦٤[٥٣] . ولم يقم هذا الدستور العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على أساس الفصل المطلق بينها بل نظمها على أساس الفصل المرن مع قيام تعاون بين السلطتين وهذا ما نصت عليه المادة (٥٠) منه والتي جاء فيها ((يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور...)) . ومن هذا نستطيع القول أن الدستور قد قدر أن الفصل المطلق ين السلطات أمر متعذر فضلاً عن عدم منطقيته وذلك لأن السلطات العامة في الدولة تهدف إلى تحقيق غاية واحدة لهذا يجب أن تعمل في تناسق وتناغم وهو ما لا يتحقق إلا إذا وجدت صلات بينها يكفل انسجامها وترابطها والذي يعد من أهم دعائم وخصائص النظام البرلماني[٥٤].

وعلى الرغم من أن الدستور الكويتي لم ينص بشكل صريح على تبني النظام البرلماني إلا أنه تضمن نصوص تحدد خصائص النظام البرلماني وبشكل واضح يمكن من خلالها القول بأخذ الدستور الكويتي بالنظام البرلماني منها نص المادة (٥٢) منه التي أكدت ثنائية السلطة التنفيذية من خلال ما نصت عليه ((السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ومجلس الوزراء والوزراء على النحو المبين بالدستور)) . كذلك ما ورد في المادة (٥٤) والتي جاء فيها تأكيد على عدم مسؤولية الأمير من خلال نصها ((الأمير رئيس الدولة وذاته مصونة لا تمس)) كذلك المادة (٥٥) والتي بينت أن الأمير يمارس السلطة بواسطة وزرائه ، إضافة إلى تبني المسؤولية السياسية للوزارة أما الأمير بشقيها التضامنية والفردية[٥٥].

كما أن الدستور أوجد قنوات للتعاون بين مجلس الأمة من جهة والأمير من جهة أخرى ومنها امتناع الأمير عن تصديق مشروعات القوانين الذي يعد من وسائل التأثير المتبادل بين مجلس الأمة[٥٦] الأمير وذلك لأن الامتناع من التصديق يدخل في نطاق الأعمال التي تشترك فيها السلطتين التشريعية والتنفيذية إذ لا تستطيع ايهما أن تنفرد بانجازها فأوضع القانون يتسم أولاً بوضع المشروع الحكومي أو الاقتراح البرلماني موضع المناقشة في مجلس الأمة ثم بعدها التوصل إلى اقراره ثم بعدها يصار إلى رفعها إلى الأمير لأغراض المصادقة والاصدار أو الامتناع عن تصديقها إذا كان هناك من الأسباب القانونية أو السياسية التي توجب الامتناع[٥٧].

عليه يمكن القول من خلال مقابلة الوسائل التي وضعها الدستور تحت تصرف مجلس الأمة والتي يستطيع بها أن يؤثر في عمل الجهاز التنفيذي وأحياناً في وجوده كذلك جعل الدستور للسلطة التنفيذية أيضاً وسائلها التي بها تستطيع أن تؤثر في عمل مجلس الأمة أو حتى في وجوده والذي يعد من مقتضيات النظام البرلماني الذي يسعى ما أمكن إلى تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث لا تطغى أحداها

على الأخرى فلا ترجح كفة السلطة التشريعية فيميل النظام نحو حكومة الجمعية ولا ترجح كفة السلطة التنفيذية فيقترب من النظام الرئاسي ، ولذلك نستطيع القول أن نظام الحكم الذي تبناه الدستور الكويتي ولو بشكل ضمني هو يدور في فلك النظام البرلماني[٥٨]. ولغرض الاحاطة بموقف النظام الدستوري الكويتي من اختصاص الأمير بالامتناع عن تصديق مشروعات القوانين سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نبحث في الأول أشكال ونطاق امتناع الامير عن تصديق مشروعات القوانين في حين سنتناول في الثاني آثار وإجراءات امتناع الأمير عن التصديق على مشروعات القوانين .

المطلب الأول

شكل امتناع الأمير عن تصديق مشروعات القوانين ونطاق ممارسته

أناط الدستور الكويتي برئيس الدولة سلطات تشريعية بجانب كونه رئيساً للسلطة التنفيذية ، وجعلت سلطته أصلية في التشريع[٥٩].

ومن الاختصاصات التشريعية[٦٠] التي مارسها الأمير بموجب الدستور الكويتي صلاحية التصديق على مشروعات القوانين باعتبار أن التصديق هو جزء من العملية التشريعية فهو العمل الذي يعطي به رئيس الدول الاقرار الضروري الذي لا يمكن أن يصبح القانون واجب النفاذ بدونه وبذلك يعتبر التصديق عنصراً أساسياً في العملية التشريعية ويراد بالتصديق[٦١] هنا أن رئيس الدولة أما أن يوافق على التشريع فينفذ أو أن يرفضه فيقبر مشروع القانون نهائياً[٦٢].

ونص دستور الكويت على اختصاص الأمير بالتصديق على مشروعات القوانين في المادة (٦٥) منه والتي جاء فيها ((للأمير حق التصديق على القوانين)) والتصديق بهذا يكون عبارة عن اعلان من جانب الأمير موافقته على مشروع القانون الذي أقره مجلس الأمة وإذا لم يصدق الأمير على مشروع القانون خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعه إليه من مجلس الأمة يعتبر القانون مصدقاً عليه ويصدر إذا مضت المدة المقررة للإصدار دون أن يطلب رئيس الدولة إعادة نظره)) ، وهذا يعني أن الصديق يعد المرحلة النهائية للعملية التشريعية والنقطة التي يتحول عندها مشروع القانون إلى قانون برلماني ولكن يحدث في بعض لأحيان أن رئيس الدولة (الأمير) قد يرى عدم المصادقة من خلال الامتناع عن تصديق مشروع القانون لما فيه من عيوب قانونية أو سياسية كتلك التي تتجلى بعدم الملائمة السياسية ولغرض معرفة شكل الامتناع الذي خوله دستور الكويت للأمير ونطاق ممارسته، سنقسم هذا المطلب إلى فرعين أساسيين الأول يتعلق بشكل امتناع الأمير والثاني نطاق استخدام الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين.

الفرع الاول

شكل امتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين

إذا كان الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ قد خول رئيس الدولة صلاحية المصادقة على مشروعات القوانين المقرة ن قبل مجلس الأمة[٦٣]، فان ذلك يعني الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين أي بمعنى أنه يرفض التصديق عليها لعدم موافقته على مشروع القانون سواء كانت عدم الموافقة راجعة إلى أسباب سياسية أو لعدم ملاءمة مشروع القانون لظروف الدولة أو لمخالفته القواعد الدستورية ويأخذ امتناع أمير الدولة اشكال مختلفة تظهر في شكلين أو صورتين هما الامتناع المطلق بشكل رفض مصادقة والذي يؤدي بدوره إلى إنهاء حياة مشروع القانون بحيث لا يمكن للبرلمان أن يتغلب على إرادة رئيس الدولة وعلى امتناعه المطلق أما الشكل الثاني فهو يأخذ صورة الامتناع النسبي بصورة طلب إعادة النظر في مشروع القانون والذي يتميز بقدرة البرلمان في التغلب عليه وفقاً لما حدده الدستور من شروط ، هذه الأشكال هي التي سنبحثها في فقرتين

منفصلتين ، الأولى سنجعلها لبحث الامتناع المطلق (رفض المصادقة) أما النقطة الثانية ستكون مخصصة لدراسة الامتناع النسبي (طلب إعادة النظر في مشروع القانون ثانية)

أولا: اختصاص رئيس الدولة في رفض المصادقة على التعديل الدستوري

أن ما يميز رفض المصادقة هي النهائية والإطلاق إذ يترتب على رفض رئيس الدولة المصادقة على مشروع قانون أقره البرلمان إنهاء حياة هذا المشروع وعدم إمكانية البرلمان في التغلب على إرادة رئيس الدولة ونظراً لهذه الحقيقة نجد أن الدستور الكويتي قد أخذ برفض المصادقة كأحد أشكال الامتناع التي يستطيع أمير الدولة استخدامها ولكن فقط في نطاق التعديل الدستوري وذلك طبقاً لما نصت عليه المادة (١٧٤) من الدستور والتي جاء فيها ((....، لا يكون التنقيح نافذاً بعد ذلك إلا بعد تصديق الأمير عليه وإصداره وذلك بالاستثناء من حكم المادتين ٦٥، ٦٦ من هذا الدستور)).

ولعل السبب الذي كان الدافع الرئيسي للمشرع الدستوري إلى تبني شكل أو أسلوب رفض المصادقة فيما يتعلق بتعديل لدستور يعود إلى كون هذا الاخير من النوع الجامد لأنه يتطلب إجراءات[٦٤] صعبة ومعقدة لتعديله تختلف عن تلك المتبعة في نطاق القوانين العادية ومن هذه الإجراءات أنه اشترط تصديق الأمير على التعديل الدستوري وهو بهذا قد أخذ بقاعدة توازي الأشكال فجعل مهمة التعديل لجهة موازية لذات الجهة التي قامت على وضع الدستور خاصة وان المادة (١٧٤) قد جعلت اقتراح تنقيح الدستور للأمير وثلث أعضاء مجلس الأمة كذلك اشترطت ضرورة موافقة الأمير وأغلبية أعضاء المجلس على مبدأ التنقيح وموضوعه ولا يكون التنقيح نافذاً إلا بعد تصديق الأمير عليه وإصداره ومعنى اشتراط تصديق على التنقيح أنه إذا لم يوافق الأمير على النصوص المنقحة التي وافق عليها مجلس الأمة فليس هناك من وسيلة للتغلب على هذا الامتناع فهو ليس ذو أثر توقيفي يمكن التغلب عله بموافقة مجلس الأمة بأغلبية خاصة كما هو الحال في القوانين العادية بل أنه يتميز بأن له أثر الغائي أو اسقاطي لا يمكن التغلب عليه[٦٥]، لهذا يمكن القول أن موافقة الأمير أمر ضروري في شأن تعديل الدستور[*]كما كانت كذلك عند وضعه خاصة أن الدستور الكويتي يتميز بالطبيعة التعاقدية[٦٦]، وجدير ذكره هو أن الدستور المؤقت الذي كان مطبقاً في الكويت خلال فترة الانتقال[٦٧] كان قد أخذ بالامتناع لمطلق (رفض المصادقة) بالنسبة للتشريعات العادية . ذلك وفقاً لما نصت عليه المادة (١٤) منه والتي جاء فيها ((لا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلس التأسيسي وصدق عيه الأمير)) وفقاً للنص المتقدم أن الأمير إذا لم يصادق على مشروع القانون فأنه لا يمكن أن يصدر وأن عدم موافقة الأمير هنا تفيد معنى رفض التصديق بالمعنى المطلق وأنه يجب أن يوافق على القانون لطرفان الأمير والمجلس التأسيسي فان المجلس التأسيسي له دور في مرحلة المناقشة والتصويت على مشروع أو اقتراح القانون وادخال التعديلات الضرورية ومن ثم رفعه إلى الأمير لغرض المصادقة ولكن قد يحدث وان لا يصادق الأمير على مشروع القانون وهذا ما حدث فعلاً عندما قدمت الحكومة مشروع قانون خاص بادخال تعديلات على الوظائف العامة والتي كانت تتلخص في قصر التعيين في بعض الوظائف العليا على الكويتيين بصفة أصلية وجعل المجلس التأسيسي هذا التعديل بأثر رجعي بحيث يسري على شاغلي هذه الوظائف وقت صدور القانون وقد قرر المجلس استعمال تعبير ((شغل الوظيفة)) بدأ من التعيين فيها لكن الأمير لم يصدق على هذا المشروع وبعدها تقدمت الحكومة بمشروع آخر في ذات الموضوع دون أن يتضمن الأثر الرجعي وأصر المجلس على إضافة الأثر الرجعي مرة ثانية غير أن الأمير رفض التصديق على مشروع القانون مرة ثانية وعد بذلك منتهياً لما يتمتع به امتناع الأمير من الاطلاق والنهائية[٦٨][*].

ثانيا: اختصاص الأمير في طلب اعادة النظر في مشروعات القوانين

قد تأخذ عدم موافقة رئيس الدولة أو عدم صديقه على مشروع القانون صورة الامتناع النسبي ذو الأثر التوقيفي بشكل طب إعادة النظر في القانون[٦٩]، فإذا أقر مجلس لأمة مشروع القانون المقدم من الحكومة أو الاقتراح بقانون المقدم من أحد أعضائه يتم بعدها رفعه إلى الأمير ليحصل المشروع على موافقته كما وافق عليه المجلس غير أن الدستور قد أعطى مجلس الأمة إمكانية إدخال تعديلات على مشروع القانون أو لاقتراح بقانون ثم بعدها يرفع إلى الأمير للمصادقة هنا يكو باستطاعة الأمير قبل أن يوافق بدوره على المشروع أن يطلب من مجلس الأمة أن يعيد النظر في المشروع عن طريق اختصاصه بطلب اعادة النظر الذي كان الدستور قد نص عليه في المواد (٦٥، ٦٦) عندما ذكرت أن عدم تصديق الأمير على القانون المرسل إليه من مجلس الأمة يعني عدم موافقته وامتناعه عن تصديقه لكن هذا الامتناع ليس مطلق بل هو امتناع نسبي (توقيفي) يؤدي فقط إلى ايقاف اكتمال عملية وضع القانون بحيث يمكن لمجلس الأمة أن يتغلب على هذا الامتناع من خلال إعادة الموافقة على مشروع القانون بأغلبية خاصة[٧٠]، وبهذا لا يستطيع أمير الدولة أن يعطل المشروع نهائياً بل أنه لا ستطيع حتى تأخير المشروع لأجل طويل فاعادة النظر هنا تعد بمثابة لفت نظر اعضاء مجس الأمة إلى بعض النواحي في المشرع ربما تكون قد خفيت عليهم وأن أمير الدولة هنا يجأ إلى طلب اعادة النظر في مشروع القانون على أساسه كونه الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية المسؤلة في النهاية عن تنفيذ القانون والقادر على توقع ما قد يترتب على هذا التنفيذ من اثارة وانعكاسات داخلية وربما خارجية قد تكون ضارة بالمصحة العامة للدولة[٧١].

وجدير ذكره أن جانب من الفقه ذهب إلى أن طلب اعادة النظر لا يعد على أي حال جزء من العملية التشريعية بل هو عمل تنفيذي قد يلجأ اليه رئيس الدولة وقد لا يلجأ اليه إذ اعتبر اعادة النظر سلطة توقيفية توقف القانون ولكنها أقل من سلطة البرلمان الذي يتمتع بالدور الكبير في العملية التشريعية[٧٢].

وبعكس الرأي السابق يذهب بعض الفقه إلى أن اعادة النظر تعد جزء من العملية التشريعية وذلك لأن الدستور قد تطلب موافقة رئيس الدولة مع البرلمان لإكمال العملية التشريعية إضافة إلى أن عمل رئيس الدولة ودراسة نصوص المشروع والتأكد من جميع الشروط التي يتطلبها الدستور لا تختلف كثيراً عن عمل البرلمان ولهذا يكون له الصفة التشريعية[٧٣].

ومن جانبنا نتفق مع الرأي الثاني الذي يعد اعادة النظر بمثابة امتداد للعملة التشريعية ولعل الذي يؤيد ذلك هو ما يقوم به رئيس الدولة من مراجعة شاملة لمشروع القانون المقدم اليه من المجلس والتأكد من مدى مطابقته للدستور وملاءمته للظروف التي تمر بها البلاد في كافة النواحي وهذا ما اكدت عليه المادة (٥١) من الدستور ((أن السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقاً للدستور)) عليه فالأمير شريك في العملية التشريعية وذلك من خلال إمكانية طلب إعادة النظر في مشروع القانون ورده ثانية إلى مجلس الأمة[٧٤].

الفرع الثاني

نطاق ممارسة أمير الدولة لطلب إعادة النظر

يقصد بتحديد نطاق ممارسة طلب إعادة النظر معنيين اثنين احدهما موضوعي وآخر زماني فمن جهة المعنى الموضوعي نعني به تحديد مجموعة مشروعات القوانين التي لا يمكن أن تكون محلاً لامتناع رئيس الدولة أو طلب إعادة النظر إضافة إلى مجموعة مشروعات القوانين التي يملك رئيس الدولة إمكانية الامتناع عن تصديقها باعتبار أن مجال القانون واسع وأن البناء أو النظام القانوني يعرف العديد من أنواع النصوص التشريعية أو القانونية ،أما من جهة المعنى الزماني نقصد به تحديد مجال ممارستها من حيث

الزمان هو أن الدساتير تحدد وتقرر عادة مدة زمنية معية يمكن لرئيس الدولة خلالها ممارسة اختصاصه في الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين لأنه ليس بمقدور رئيس الدولة أن يمتنع عن تصديق النص التشريعي في أي وقت يشاء وإلا أصبح النظام القانوني مهدداً بعدم الاستقرار[٧٥]، عليه واستناداً لما تقدم سندرس الفرع في محورين رئيسيين الأول سنخصصه لبحث النطاق الزماني في حين سنجعل المحور الثاني مكرساً لبحث النطاق الموضوعي لامتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين.

أولا: مجال ممارسة طلب إعادة النظر من حيث الزمان

إذا كان أمير الدولة يتمتع بسلطة تقديرية في طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين من قبل مجلس الأمة إلا أنه مقيد في ممارسته من حيث الزمان إذ حدد الدستور مهلة ممارسة هذا الاختصاص في إطار زمني معين وخارج هذا الميعاد يسقط حق أمير الدولة في طلب اعادة النظر إذ يعد ذلك بمثابة تنازلاً منه عن هذا الاختصاص لهذا كان من الضروري التطرق للمدة المقررة لممارسة اختصاص طلب اعادة النظر بالمقابل لابد من معرفة ما يترتب على تفويت هذه المدة دون ممارسة هذا الاختصاص من قبل أمير الدولة ذك في نقطتين اثنين الأولى سنجعلها لبحث ضرورة طلب اعادة النظر خلل مدة معينة بينما الثانية لمعرفة معنى انقضاء المدة.

١. تسليم طلب إعادة النظر خلال مدة معينة

في الكويت يعد اختصاص رئيس الدولة في طلب اعادة النظر مقيد بقيد زمني معين إذ يتضمن تقديمه خلال مدة الثلاثين (٣٠) يوما ، أي من تاريخ رفع مجلس لأمة للنص التشريعي كما أشارت اليه المادة (٦٥) من الدستور التي جاء فيها ((...للأمير حق التصديق على القوانين وإصدارها ويكون الإصدار خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعها اليه من مجلس الأمة وتخفض هذه المدة إلى سبعة أيام في حالة الاستعجال يكون تقرير صفة الاستعجال بقرار من مجلس الأمة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم ، ولا تحسب أيام العطل الرسمية من مدة الإصدار ، ويعتبر القانون مصدقاً عليه ويصدر إذا مضت المدة المقررة للإصدار دون أن يطلب رئس الدولة إعادة نظره)).[٧٦]

عليه نلاحظ أن النص الدستوري السابق قد فرض على أمير الدولة مدة زمنية معينة من أجل إصدارو نشر النص التشريعي لكي يغدو قانوناً نافذاً وبالتالي فان سلطة أمير الدولة ليست مطلقة بل هي مقيدة بالمدة التي حددها الدستور[٧٧].ولعل الهدف من هذا القيد (مدة الثلاثين (٣٠) يوماً) ، هو إصدار القانون في أقرب وقت ممكن وعدم ترك مصير القانون غير محسوم فقد يستخدم الرئيس هذا السلاح المطلق وسيلة للضغط على مجلس الأمة، مع الأخذ بنظر الاعتبار أن المشرع الدستور الكويتي كان قد حدد مدة أخرى لأمير لدولة لاصدار القوانين وهي سبعة أيام في حالة القوانين المستعجلة والتي يحدد صفتها قرار صادر من مجلس الأمة بالأغلبية العادية للأعضاء الذين يتألف منهم[٧٨].

٢. معنى انقضاء المدة

يتضح من خلال التحليل العملي أن أي امتناع لرئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين لكي يتم طرحه على البرلمان للنظر فيه يفترض أنه يستند إلى شرط الظرف الزمني المقرر للامتناع وهو بالضرورة محدد في الدستور كما تبين سابقاً ومن هذا المنطلق يجب على رئيس الدولة أن يتقيد بهذا الضابط وعليه يجوز له أن يبادر بطلب اعادة النظر وهي كما تبين لنا محددة بفترة زمنية مقررة قانوناً وبالتالي يجب على رئيس الدولة أن لا يتصرف خارج حدود المدة أن أراد أن يمتنع عن تصديق ما رفع اليه من البرلمان من مشروعات قوانين عليه بعد فوات هذه المدة أو انقضائها تعني أن يسقط دستوريا معها اختصاص رئيس الدولة

في طلب اعادة النظر لأنه الدستور كان قاطع الدلالة بهذا الخصوص[٧٩]، إذا كان الأصل أن أمير الدولة عندما يطلب اعادة النظر في مشروع القانون ويوم باعادته إلى مجلس الأمة لأجل اعادة مناقشة مجدداً إلا أنه يحدث أن يكون مجلس الأمة غير موجود لأي سبب من الأسباب كأن تكون دورته العادية قد مضت أو أجلت جلساته أو يكون قد حل هنا يمكن لأمير الدولة أن يطلب اعادة النظر في مشروع القانون الذي سبق وأن رفعه له البرلمان[٨٠] ولعل الحكمة من ذلك تكمن في أن أمير الدولة بطلبه هذا يقطع المدة الدستورية التي يعتبر القانون بعد انقضائها مصادقاً عليه من قبله لو لم يعترض عليه ، صحيح أن مجلس الأمة غير موجود ولن يستطيع أن يناقش الأسباب التي استند عليها رئيس الدولة في طلب إعادة النظر كما أنه المجلس الجديد لا يحق له مناقشة مشروع القانون المعترض عليه إذ يعتبر المشروع في هذه الحالة قد سقط بانتهاء الفصل التشريعي ولكن يبقى الهدف من مباشرة طلب إعادة النظر في هذه الحالة هو اشعار المجلس الجديد بأن القانون لم يكتمل كما أنه يحتج باعتراضه هذا في مواجهة السلطة القضائية التي قد ترى أن عدم اعتراض رئيس الدولة على مشروع القانون خلال المدة الدستورية المقررة يعني أن القانون قد صدق عليه ضمناً[٨١].

ثانيا: مجال ممارسة طلب إعادة النظر من حيث الموضوع

أن امتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين يحتمل أن يكون في مجال تطبيق عام أو محدود فسلطة المنع هذه المقننة في الدستور قد تكون غير محددة فتشمل كل مشروعات القوانين أو العكس توجد قوانين تستثنى من سلطة رئيس الدولة في الامتناع عن تصديق على مشروعات القوانين، وعادة القوانين التي تقوم الدساتير باستثنائها من سلطة المنع هي المحمية من أية رقابة ومحفوظة من كل طعن ضد أحكامها والقوانين الاستفتائية أيا كان موضوعها فهي قد تكون تشريعية أو دستورية وهذه الأخيرة قد تكون المشاركة الإستفتائية تأسيسية أو مشاركة استفتائية لتعديل الدستور أما الاستفتاء في المسائل التشريعية فهو يتعلق بمشروعات القوانين العادية حيث يتم عرضها على الاستفتاء لمعرفة رأي المواطنين في المشروع محل الاستفتاء من خلال قبوله أو رفضه[٨٢].

المقابل نجد أن هناك مشروعات قوانين يمكن أن تكون محلاً لامتناع رئيس الدولة فهي تلك المشروعات التي تكون في أصلها مشروع قانون حكومي أو اقتراح بقانون برلماني ولا تكون هذه المشروعات محمية ضد سلطة المنع وبالتالي فهي تشمل كل أنواع مشروعات القوانين التي اجمع الفقه على تمكين رئيس الدولة من أن يعترض عليها باعتبار ان مرد ذلك هو أحداث هذا الاختصاص التوازن بين السلطتين ومن ثم التعاون بينهم لكي يصدر القانون على درجة من الدقة وفقاً لوجهة نظر رئيس الدولة، عليه يمكن القول أن طلب إعادة النظر ينصب على أي نص تشريعي صوت عليه مجلس الأمة[٨٣]. ويقع على عاتق أمير الدولة إصداره عليه يمكنه أن يطلب إعادة النظر في هذا المشروع المرفوع إليه لمصادقة والإصدار وإعادته إلى مجلس الأمة لإعادة النظر فيه مجدداً لأنه أمير الدولة بإمكانه أن يطلب إعادة النظر بشأن كل مشروع قانون أقره البرلمان (مجلس الأمة) وتم رفعه إليه للمصادقة وبهذا فأنه يأخذ بالمعيار الشكلي في تحديد ذلك إضافة إلى أن أمير الدولة بإمكانه أن يرفض المصادقة على مشروع التعديل الدستوري رغم موافقة مجلس الأمة على مشروع تنقيح الدستور بأغلبية ثلثي أعضائه[٨٤] ، إضافة إلى أن المشرع الدستوري اعتبر بعض القوانين ذات طبية دستورية فهي تعدل بذات الأسلوب المتبع في تعديل وتنقيح الدستور ولاسيما قانون توارث العرش[٨٥]، عليه يكون حق طلب اعادة النظر الذي نص عليه الدستور يكون عاماً يشمل كل مشروعات القوانين التي تدخل في نطاق القانون بمعناه الشكلي فقط ، في حين نجد أن نطاق رفض التصدق يكون في مجال التعديل الدستوري[٨٦]، أو القوانين العادية فقط[٨٧].

المطلب الثاني

إجراءات طلب إعادة

النظر والآثار المترتبة عليه

بعد أن يتم مجلس الأمة إجراءات المناقشة والتصديق على مشروع القانون أو الاقتراح بقانون ومن ثم إقراره والموافقة عليه يقوم رئيس مجلس الأمة بإرسال مشروع القانون إلى أمير الدولة لأغراض المصادقة والإصدار ، وعندما يصل مشروع القانون إلى رئيس الدولة فله أما أن يصادق عليه وثم يقوم بإصداره أو أنه يطلب إعادة النظر فيه من قبل مجلس الأمة لأسباب قد تكون دستورية كمخالفة القانون للدستور وقد تكون أسباب سياسية تتعلق بعدم ملاءمته سياسياً للظروف التي تمر بها الدولة أو عدم انسجامه والمستجدات الاقتصادية أو الاجتماعية إلا أنه توجد جملة من الإجراءات التي لا بد من إتباعها سواء من جانب رئيس الدولة أو من قبل مجلس الأمة. إضافة إلى ما تقدم أن طلب إعادة النظر الذي يقوم به رئيس الدولة ومن ثم عرض طلب إعادة النظر على مجلس الأمة فان هذا الإجراء البرلماني الخاص بإعادة بحث مشروع القانون المرسل لبرلمان، يعد طلب أمير الدولة بإعادة النظر وما يترتب عليه من آثار تتعلق بمشروع القانون كما يتعلق أيضاً بامكانية إصداره أو عدمه، عليه سنبحث في كل من إجراءات طلب إعادة النظر والآثار المترتبة على طلب إعادة النظر في فرعين أساسيين الأول سنخصصه لدراسة إجراءات طلب اعادة النظر سواء ما يقع منها على عاتق أمير الدولة أو ما يقع على عاتق مجلس الأمة إضافة إلى مناقشة الآثار المترتبة على طلب إعادة النظر الذي سيكون بدوره موضوع الفرع الثاني :

الفرع الاول

إجراءات طلب إعادة النظر

إذا ما رفض أمير الدولة المصادقة على مشروع قانون أو اقتراح بقانون كان قد تم إقراره من قبل مجلس الأمة وذلك في المدة المحددة دستورياً طالباً اعادة النظر فيه ، عندئذ يرسل أمير الدولة المشروع إلى البرلمان من جديد لأجل أعادة النظر أو المناقشة أو المداولة ثانية وذلك في ضوء الأسباب التي أيدها أمير الدولة في مرسوم طلب إعادة النظر لأنه بإمكان أمير الدولة أن يقوم بتقدير مدى تطابق النصوص القانونية التي أقرها مجلس الأمة مع سياسات وتوجهات السلطة التنفيذية الممثلة بشخصه وحكومته[٨٨].

مع مراعاة أن يكون ذلك في نطاق المدة المحددة دستورياً إضافة إلى ضرورة التقيد بقاعدة التوقيع المزدوج بالمقابل نجد أن مجلس الأمة ملزم بالاستجابة لطلب اعادة النظر في مشروع القانون مع الأخذ بنظر الاعتبار الأغلبية المطلوبة لاعادة النظر كما حددها الدستور لهذا سوف نقسم هذا الفرع إلى نقطتين نبحث في الأولى الشروط والإجراءات الشكلية التي ينبغي مراعاتها أما الثانية فانها تتعلق بالإجراءات الموضوعية التي لابد من الأخذ بها وذلك وفقاً لأحكام الدستور وللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

أولا: الإجراءات الشكلية لطلب اعادة النظر

إعادة النظر في القانون من الصلاحيات الهامة بل يمكن وصفها بالخطرة كونها تعرقل صدور القانون بل قد تنتهي إلى عرقلة عمل السلطة التشريعية لاسيما إذا لم تكن على وئام مع رئيس الدولة من هنا تشترط الدساتير إجراءات شكلية بغية ممارستها ، وساير الدستور الكويتي هذا الاتجاه ، فقد نصت المادة (٦٦) من الدستور على أنه ((يكون طلب إعادة النظر في مشروع القانون بمرسوم مسبب...)) عليه فان الشرط الذي أورده النص الدستوري السابق هو ضرورة أن يكون طلب اعادة النظر بمرسوم مسبب تسبباً كافياً[٨٩]. وذلك لأجل أن يكون البرلمان ممثلاً (بمجلس الأمة) على بينة من الأسباب التي من أجلها تم طلب

أمير الدولة منه إعادة النظر في المشروع الذي سبق له أن وافق عليه عادة ويوقع أمير الدولة ورئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص على مرسوم طلب إعادة النظر. وذلك وفقاً لقاعدة التوقيع المجاور التي تعد من ركائز النظام البرلماني لكونه يقوم على خاصية أساسية تتمثل بثنائية[٩٠] السلطة التنفيذية والتي تتجسد بوجود رئيس دولة غير مسؤول وذو اختصاصات شكلية وإلى جانبه توجد وزارة مسؤولة وهي التي تمارس وفقاً لذلك كافة شؤون الحكم ، لهذا نجد أن رئيس الدولة نظر لكونه غير مسؤول[٩١] . لا يباشر ما يتمتع به من اختصاصات وصلاحيات إلا عن طريق قاعدة التوقيع المجاور من خلال توقيع رئيس الوزراء أو لوزير المعني أو كليهما إلى جانب توقيع رئيس الدولة وقد نص الدستور على ذلك في المادة (٥٥) والتي جاء فيها ((يتولى الأمير سلطاته بواسطة وزرائه))، كذلك أيضاً اشترط الدستور أن يكون طلب إعادة النظر ضن المدة المحددة دستورياً[٩٢].

ثانيا: الإجراءات الموضوعية لطلب إعادة النظر

يمتلك رئيس الدولة سلطة تقديرية في تحدد ما هو ملائم من مواد مشروع القانون وما هو غير ملائم منها ، عليه فان طلب أمير الدولة باعادة النظر يمكن أن ينصب على مبدأ مشروع القانون أو على كل مواده أو أن يرد على بعض مواده دون البعض الآخر[٩٣]، وفي أغلب الأحوال ينصب على مادة أو اثنين وأنه على الرغم من صمت الدستور إلا أنه باستطاعته أمير الدولة أن يرفض بعض بنود ومواد مشروع القانون وبالتالي فان أمير الدولة في هذه الحالة لا يطلب اعادة النظر بالنص التشريعي برمته بل أن إعادة النظر تنصب على بعض مواده كما أنه من غير المجدي تعميم طلب إعادة النظر على كامل مواد مشروع القانون الشيء الوحيد الذي يؤدي اليه هذا الإجراء هو مراجعة عدد ن المواد لا غير إضافة إلى أن الجانب التطبيقي يدل على صحة ذلك أي بمعنى أنه امتناع جزئي وليس شامل لكل مواد مشروع القانون[٩٤].

ومن الأمثلة التي تدل بشكل واضح على امكانية أمير الدولة بالامتناع الجزئي عن التصديق من خلال طلبة اعادة النظر ببعض مواد الدستور طلب أمير الدولة إعادة النظر في بعض مواد قانون توارث لإمارة واستجابة مجلس الأمة لملاحظات الأمير بخصوص الموضوع كذلك طلب أمير الدولة إعادة النظر ببعض مواد مشروعي قانونين خاصين بالمحكمة الإدارية وقانون التأمينات الاجتماعية واستجابة مجلس الأمة لملاحظات الأمير فيما يتعلق بالمشروعين وفي عام ١٩٨٤ طلب أمير الدولة اعادة النظر ببعض مواد مشروع قانون تعديل طريقة تكوين المحكمة الدستورية وكذلك أيضاً طلب إعادة النظر في بعض مواد مشروع قانون منح أعضاء مجلس الأمة جوازات سفر دبلوماسية وقد وافق مجلس الأمة على وجهة نظر أمير الدولة بشأن المشروعين[٩٥].

الفرع الثاني

الآثار المترتبة على طلب إعادة النظر

إذا أقر مجلس الأمة مشروع القانون رفعه إلى أمير الدولة يمتلك حق المصادقة على مشروعات القوانين فإذا صدق عليه عندئذ تبدأ عملية الاصدار خلال المواعيد المحددة ويعتبر القانون مصدقاً عليه ويصدر إذا مضت المدة المقررة للإصدار دون أن يطلب أمير الدولة إعادة النظر في مشروع القانون[٩٦].

لكن الأمير يملك طلب أعادة النظر بمشروع القانون[٩٧]، وهنا يجب أن يعيد مجلس الأمة دراسة مشروع القانون في ضوء الآراء والمقترحات التي بينها مرسوم الإعادة المسبب تسبيباً كافياً وبعد دراسته للأسباب الواردة في مرسوم الإعادة فان المجلس يستطيع أن يأخذ أحد المواقف :

أولا:يوافق مجلس الأمة على ملاحظات أمير الدولة بخصوص مشروع القانون والتي سبق وأن وردت في مرسوم الإعادة المسبب وفي مثل هذه لحالة لا تكون الحاجة إلا إلى الأغلبية العادية أو أن يصرف النظر عن مشروع القانون بالغائه[٩٨].

ثانيا:للمجلس أن يصمم على موافقته على مشروع القانون وهنا يتطلب المشرع الدستوري أن يعيد المجلس الموافقة على مشروع القانون بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس[٩٩]، وحيث أن المشرع الدستوري قّرر أنه لا يجوز أن يطغى دور رئيس الدولة على دور المجلس التشريعي المنتخب من الشعب والمعبر عن إرادته[١٠٠]، فإذا حصل المشروع على موافقة تلك الأغلبية التزم رئيس الدولة بالتصديق عليه وإصداره خلال ثلاثين يوماً من إبلاغه اليه ولا يستطيع أن يطلب إعادة النظر في مشروع القانون ثانية ومن الأمثلة على ذلك القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الخاص بتحريم تعاطي الخمور[١٠١].

ثالثا:أما إذا لم يحصل مشروع القانون عند إعادة النظر فيه على الأغلبية الخاصة امتنع عندئذ على المجلس إعادة النظر فيه طوال دور الانعقاد الذي حصل فيه التصويت لكن ذلك لا يمنع المجلس أن يعود في دور انعقاد تال إلى النظر في المشروع فإذا أقره بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس التزم رئيس الدولة بمشروع القانون وصدق عليه وأصدره خلال ثلاثين يوما من إبلاغه إليه فإذا مضت هذه المدة دون أن يصدق رئيس الدولة على مشروع القانون اعتبر مصدقاً عليه كما يعتبر كأنه قد صدر[١٠٢]، والمثال على ذلك المادة (٦٦) من الدستور عندما وافق مجلس الأمة على مشروع قانون بتعدي المادة (٢٠٦) من قانون الجزاء طالب الأمير باعادة النظر في المشروع غير أن مجلس الأمة عاد في دور الانعقاد نفسه فأقر المشروع بالاغلبية الخاصة التي نص عليها الدستور فصدق الأمير على المشروع وأصدره بالقانون رقم ٤٦/ في ١٩٦٤/١٢/١٠[١٠٣].

وبالتالي إذا أقر مجلس الأمة المشروع بالأغلبية الخاصة سواء في ذات الدورة أم في دور انعقاد آخر لم يعد من حق أمير الدولة أن يطلب أعادة النظر في المشروع مرة أخرى والتزم بالتصديق ليه وإصداره وذلك ضمن المدة الدستورية ((٣٠ يوماً من إبلاغه بمروع القانون)) فإذ مضت هذه المدة دون أن يصدق رئيس الدولة على المشروع ودون أن يصدره اعتبر المشروع بعد فوات المدة مصدقاً عليه كما ويعتبر قد صدر[١٠٤].

ومن خلال ما تقدم يمكننا القول أن طلب إعادة النظر الذي منحه الدستور لأمير الدولة لا يعد امتناع مطلق من شأنه أن يعطل المشروع نهائياً بل أنه يعد بمثابة لفت نظر أعضاء مجلس الأمة إلى بعض النواحي في المشروع ربما تكون قد خفيت عليهم وبالتالي فان أثره لا يتعدى كونها أثر توقيفي لا يؤخر صدور مشروع القانون لفترة طويلة خاصة إذا صمم مجلس الأمة على إصداره ولاسيما إذا ما تحققت الأغلبية التي يتطلبها الدستور مع الأخذ بنظر الاعتبار أن طلب إعادة النظر يكون لمرة واحدة[١٠٥]، إضافة إلى اختلاف الأغلبية المطلوبة في دور الانعقاد ذاته عن الأغلبية الواجب توافرها فيما إذا أعاد مجلس الأمة النظر في مشروع القانون في دور الانعقاد التالي في الحالة الأولى كانت الأغلبية التي اشترطها الدستور هي أغلبية خاصة تتجلى بأغلبية الثلثين في حين الأغلبية في الحالة الثانية هي الأغلبية العادية[١٠٦].

الخاتمة

بعد أن انتهينا من بحث موضوع التنظيم الدستوري لصلاحية الرئيس الدولة عن الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين في النظام البرلماني تجلى لنا تباين الدساتير في تنظيم هذا الموضوع سواء من حيث شكل

الامتناع الممنوح لرئيس الدولة اذ وجدنا ها تتراوح بين الامتناع بمعناه النسبي (بشكل طلب اعادة النظر او المناقشة او الاعتراض الموصوف)وبين الامتناع المطلق(بشكل رفض المصادقة) وان كان هذا الأخير يتحدد بنطاق الدول الملكية ذات النظام البرلماني وفي مجال التعديل الدستوري فقط ولا سيما في الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ ودساتير أخرى كما تباينت الدساتير فمحل الدراسة في تنظيم احكام امتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين ولاسيما من حيث اجراءات امتناع رئيس الدولة سواء ما يتعلق منها بضرورة اتباعها من قبل رئيس الدولة اذ نجد منها ما يتعلق بالمدة التي يجب على رئيس الدولة مراعاتها عند امتناعه عن تصديق ما يحال إليه من مشروعات القوانين من البرلمان وكذلك مايتعلق بالتسبيب اذ اشترطت بعض الدساتير ضرورة تسبيب رئيس الدولة لامتناعه بينما نجد أخرى كانت قد التزمت جانب الصمت حيال هذا الموضوع اضافة إلى ماتقدم وجدنا بعض الدساتير حددت نطاق امتناع رئيس الدولة من خلال استبعاد بعض انواع القوانين من نطاق امتناع رئيس الدولة او اتباعها من قبل البرلمان عند اعادة مناقشة مشروع القانون سواء ماتعلق منها بالمدة او الاغلبية المطلوبة لتغلب البرلمان على امتناع رئيس الدولة سواء كان تنظيمها في النصوص الدستورية او في النظام الداخلي للبرلمان، كذلك توصلنا إلى تباين الاثار المترتبة على امتناع رئيس الدولة وذلك على اختلاف شكل امتناع رئيس الدولة وكذلك حسب التنظيم الدستوري للموضوع حيث تتراوح اثار الامتناع بين انهاء المشروع والغائه وبين مجرد ايقاف مشروع القانون لبعض الوقت لأجل اعادة مناقشته ثانية من قبل البرلمان في ضوء ملاحظات الرئيس وتحفظاته على مشروع القانون او اقرار مشروع القانون ثانية من قبل البرلمان باغلبية خاصة عادة ما ينص عليه في الدستور والتي تختلف من دستور إلى اخر.

الهوامش

(1) د. ثروت بدوي : النظم السياسية ، القاهرة،دار النهضة العربية،١٩٧٥ ، ص٣٢٦، د. حسين عثمان محمد عثمان : النظم السياسية ، بيروت،منشورات الحلبي الحقوقية،٢٠٠٦، ص٢٧٨.

(2) شأنه في ذلك شأن النظام الرئاسي ونظام حكومة الجمعية إذ توجد لهم تطبيقات مختلفة وذلك بسبب اختلاف الظروف السياسية التي ترافق تطبيق النظام.

(3) من الأمثلة على ذلك ما حدث في فرنسا في ظل دستور الجمهورية الثالثة (١٨٧٥) وكذلك دستور لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل سنة ١٩٩٠.

(4) من أمثلة ذلك النظام البرلماني (الأورلياني) نسبته إلى حكم لويس فيليب من أسرة أورليان (١٨٣٠-١٨٤٨) أو لنظام الفيماري نسبة إلى دستور فايمار الألماني (١٩١٩ــ ١٩٣٣) كذلك دستور فرنسا لعام ١٩٥٨= =بعد تعديله سنة ١٩٦٢ من قبل الرئيس شارل ديغول. حيث أصبح رئيس الدولة منتخب من الشعب مما سمح له بتقوية مركزه.

(5) د. سعاد الشرقاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر،القاهرة،دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢ ، ص١٣٩.

(6) أن وجود وزارة ثابتة يكن أكثر في الدول ذات الحزب الواحد أو الحزبين (الهند ، بريطانيا) في حين تكون الوزارة غير ثابتة في الدول التي توجد فيها أحزاب متعددة ولا يحرز أياً منهم أغلبية برلمانية مما يؤدي إلى تشكيل حكومة أو وزارة ائتلافية من عدة أحزاب مما يؤدي بدوره إلى عدم الاستقرار الوزاري بسبب كثرة سحب الثقة من الوزارة اضافة إلى وجود برلمان مهيمن على الحياة السياسية.

(7) د. سعاد الشرقاوي : النظم السياسية ، مرجع سابق ، ص١٤٠، ومن الدول البرلمانية ايطاليا ، ألمانيا ، كندا، السويد، النرويج، الدنمارك، اليابان ، استراليا ، نيوزيلندة.

(8) د. محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية، الاسكندرية،منشاة المعارف،١٩٨٧ ، ص٥٥٩، د. محمود عاطف البنأ : الوسيط في النظم السياسية ، القاهرة، دار النهضة العربية ، ١٩٩٦، ص٣٨٠.

(9) د. رافع خضر صالح شبر : فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، بغداد، مكتبة السنهوري، ٢٠١٢، ص١٤٢.

(10) د. مصطفى أبو زيد فهمي : النظام البرلماني في لبنان ، بيروت ، الشرقية للنشر والتوزيع ، ١٩٦٩، ص٧٣، ص٣١٨.

(11) وفقاً لنص المادة (٦٦) من دستور ٢٠٠٥ والتي جاء فيها ((تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء....)) .

(12) أستاذنا الدكتور علي يوسف الشكري : رئيس الجمهورية ي العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي ، بحث منشور في مجلة كلية الفقه ، جامعة الكوفة ، ٢٠٠٧، العدد الرابع، ص١١٣ــ ص١١٤.

(13) للبرلمان اختصاصات متعارف عليها في النظم البرلمانية وأهمها كما هو معروف التشريع ، ومنح الثقة بالوزارة ، وإقرار الموازنة العامة، والرقابة على عمل الوزارة من خلال الاستيضاح والاستجواب وسحب الثقة منها.

(14) د. فائز عزيز أسعد : دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، بغداد،٢٠٠٥، ص٣٣.

(15) د. فائز عزيز أسعد : دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، ٢٠٠٥، مرجع سابق ، ص٤١.

(16) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مرجع سابق ، ص١٨٥.

(17) اضافة إلى ذلك كان هناك اختلال للتوازن من خلال تقوية مركز البرلمان وترجيح كفته على السلطة التنفيذية.

(18) طبقاً لأحكام المدة (٧٦/ أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(19) طبقاً لأحكام المادة (٨١/ أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(20) وفقاً لأحكام المادة (٦١/ ثامناً/ ب) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(21) لاسيما اختصاص رئيس الجمهورية بقبول اعتماد السفراء وكذلك المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية وذلك وفقاً لاحكام المادة (٧٣/ثالثاً/ سادساً) من الدستور

(22) تتجسد هذه الاختصاصات في القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريفية والاحتفالية وكذلك منح الأوسمة والنياشين بتوجيه من رئيس مجلس الوزراء طبقاً للمادة (٧٣/خامساً/ تاسعاً) من الدستور.

(23) وذلك طبقاً لما ورد في المادة (٧٣/أولاً ــ ثامناً) والمتجسدة في اصدار العفو الخاص والمصادقة على أحكام الإعدام الصادرة من المحاكم المختصة.

(24) طبقاً لأحكام (المادة ٦٠/ أولاً) التي جاء فيها ((مشروعات القوانين تقدم من رئس الجمهورية مجلس الوزراء)).

(25) طبقاً أحكام المادة (٧٣/ ثالثاً) من دستور سنة ٢٠٠٥.

(26) طبقاً لما ورد في اليمين الدستورية التي يؤدها رئيس الدولة قبل تسلمه لمهام منصبه.

(27) د. طعيمة الجرف : نظرية الدولة (الأسس العامة للتنظيم السياسي) ، الكتاب الثاني ، القاهرة مكتبة القاهرة الحديثة ، ١٩٦٦، ص١٤٥.

(28) إلا أنه قد ينفرد أحد أعضاء مجلس الرئاسة بلقب رئيس الجمهورية مما يخوله بالنتيجة لهذه الصفة حق الانفراد بامر تمثيل الدولة في الخارج فضلاً عن تخصيصه ببعض مظاهر سلطة الدولة في الداخل وهذه الصورة تمثل الشكل الغالب لنظام الرئاسة الجماعية في تطبيقات الدستورية المعاصرة.

(29) د. عبد الحميد متولي : الوسيط في القانون الدستوري ، القاهرة، دون ذكر جهة نشر،١٩٥٦، ص٦٦.

(30) د. طعيمة الجرف : نظرية الدولة (والأسس العامة للتنظيم السياسي) مرجع سابق ، ص١٤٦.

(31) د. عبد الحميد متولي : الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٦٦ــ ٦٧.

(32) د. سعيد السيد علي : المبادئ الأساسية للنظم لسياسية وأنظمة الحكم المعاصرة ، القاهرة ، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص٣٢١.

(33) التي وردت ضمن الباب السادس من الدستور في الفصل الثاني منه (الأحكام الانتقالية).

(34) مدة هذه الدورة للفترة الواقعة بين (٢٠٠٦ــ ٢٠١٠)

(35) طبقاً لأحكام المادة (١٣٨، ثانياً/ أ)

(36) وفقاً للمادة (١٣٨/سادساً) والتي جاء فيها ((يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في هذا الدستور)).

(37) التي نظمتها المواد (٥٤، ٥٨، ٦٠، ٦٤، ٦٧، ٧٣، ٧٦، ٨١) من دستور سنة ٢٠٠٥.

(38) طبقاً لما ورد في المادة (١٣٨/ خامساً/ أ) من دستور العراق ٢٠٠٥.

(39) في الفصل السابع عشر منه بعنوان (الاعتراض على مشروعات القوانين).

(40) د. إبراهيم أبو خزام : الوسيط في القانون الدستوري ، ليبيا،دار الكتاب الجديد المتحدة،٢٠٠٢، ص٣٣٩. د. نعمان أحمد الخطيب :الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ،عمان،دار الثقافة للنشر والتوزيع،٢٠٠٦، ص٣٧٠.

(41) إذا كان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٣٨/ خامساً/ ب) قد أخذ بنفس اتجاه الدستور الأمريكي في تحديد المدة الدستورية للمصادقة أو الامتناع بعشرة أيام إلا أنه بالمقابل نجد دساتير أخرى كانت أكثر تشدد من الدستور العراقي منها الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ حددها بشهر في المواد (٥٦، ٥٧) أما الدستور الأردني ١٩٥٢ حددها بستة أشهر في المادة (٣/٩٣) وكذلك الدستور البحريني لسنة ٢٠٠٢ حددها بستة أشهر في المادة (٣٥).

(42) المادة (١١٨) من الدستور نصت على ((يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين)) المادة (١١٩) يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين اقليم بناء طلب بالاستفتاء عليه قدم باحدى الطريقتين أولاً : طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالسات المحافظات ، ثانياً طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الأقليم.

(43) فعلاً صدر قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالرقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ ونشر في الوقائع العراقية في العدد ٤٠٦٠ في ٢٠٠٨/٢/١١. وكان حدد تاريخ نفاذه بعد ٨ أشهر من تاريخ الاقرار وفق المادة (٢٢) منه.

(44) من الدساتير التي سارت بذات الاتجاه الدستور اللبناني لسنة١٩٢٦ والذي تميز بكونه أخذ بالنظام البرلماني وبنفس الوقت منح رئيس الجمهورية اختصاص الامتناع لتوقيفي والذي أخذ شكل طلب اعادة النظر وذلك وفقاً لما ورد في المادة (٥٧) والتي جاء فيها ((لرئيس الجمهورية ، ...، حق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة للاصدار ولا يجوز أن يرفض طلبه ...)) وللمزيد ينظر د. إبراهيم عبد العزيو شيحا النظام الدستوري اللبناني ، بيروت ، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٨٣، ص٥٧٧.

(45) لقد أورد الدستور في المادة (٧٥/ثالثاً) ((أن يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب كان ، وبذات المضمون جاءت المادة (٥/ثالثاً) من قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١١ إلا أن النظام الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠١٤ (لتسهيل تنفيذ احكام القانون نواب رئيس الجمهورية رم (١) لسنة ٢٠١١ الذي نص في المادة (٥/ ثانياً ((لرئيس الجمهورية تخويل بعض صلاحياته لنوابه ، وكذلك البند (ثالثاً) نص على ((لرئيس الجمهورية تكلف أياً من نوابه ليحل محله عند غيبابه لأي سبب كان)) وتطبيقاً لذلك نجد أن الرئيس جلال طالباني قد خول نائبه (د. خضير الخزاعي) صلاحية المصادقة على أحكام الإعدام وكذلك رئيس الجمهورية د. فؤاد معصوم أيضاً خول نوابه (أياد علاوي ، أسامة النجيفي) صلاحية متابع بعض الملفات والقضايا ونحن نرى أن الأجدر أن يقتصر التخويل على حالات الخلو و الغياب.

(46) المادة (٨٩) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(47) تم ارسال طلب الاستفسار من مكتب نائب رئيس الجمهورية بالرقم (م. ن/٢/١/١٠/٨٢٦ والمؤرخ في ٢٠٠٩/٣/٢٩) . وصدر قرار المحكمة بخصوص الاستفسار في ٢٠٠٩/٤/٨ بالعدد ١٨/اتحادية/ ٢٠٠٩.

(48) د. عدنان عاجل : القانون لدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق) ، بغداد ٢٠١٠، ص٥١، د. ضياء الأسدي : رئيس الجمهورية وحق الاعتراض على القوانين ، مقال منشور على Law.uakerbala.edu-ig/index في ٢٠١٤/٤/١٣

(49) ضمن الدور البرلمانية الثانية أي ضمن مرحلة الرئاسة الفردية وتحديداً في سنة ٢٠١٠.

(50) wwwiraqlo.com/report.php

(51) المادة (٩٤) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

(52) يمثل هذا الرأي استاذنا الدكتور علي يوسف الشكري : تعديل لدستور قضائياً ، بحث منشور ، مجلة المحقق،تصدر في كلية القانون ،جامعة بابل،٢٠١٥،ص. واستاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر : فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، مرجع سابق، ص١٠٢.

(53) لقد كان نفاذ هذا الدستور في ١٩٦٣/١/٢٩ ، ومن الجدير بالذكر أن الحياة الدستورية الكويتية كانت قد شهدت وجود وثائق دستورية قبل دستورها النافذ وهما مشروع دستور ١٩٣٨ والذي تم وضعه من قبل أول مجلس تشريعي منتخب إلا أن حل المجلس حال دور صدور الدستور . والوثيقة الثانية هي الدستور المؤقت لسنة ١٩٦١ والذي كان مؤقتاً ليطبق في فترة انتقالية (مدتها سنة واحدة) لحين صدور الدستور الدائم لسنة ١٩٦٢ ، للمزيد ينظر د. عادل الطبطبائي : لنظام الدستوري في الكويت ، ط٤، دون ذكر جهة نشر ، ٢٠٠١، ص٢٨٠.

(54) د. عبد الفتاح حسن : مبادئ لنظام الدستوري في الكويت ، بيروت دار النهضة العربية ، ١٩٦٨، ص٣٦١.

(55) المادة (٥٨) من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢.

(56) استعملنا هنا تعبير (مجلس الأمة) وليس تعبير السلطة التشريعية لأنه (م ٥١) من الدستور أشارت إلى أن السلطة التشريعية يباشرها الأمير ومجلس الأمة معاً . في حين أن وسائل التأثير المتبادل التي نحن بصددها يمارسها مجلس الأمة وحده اتجاه السلطة التنفيذية وعلى رأسها الأمير أو العكس تمارسها السلطة التنفيذية اتجاه مجلس الأمة وحده

(57) د. أحمد الموافي : مبادئ القانون الدستوري الكويتي ، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١١، ص٢٠١ــ ص٢٠٣.

(58) د. عبد الفتاح حسن : مبادئ النظام الدستوري في الكويت ، مرجع سابق ، ص٣٩٧. . بدر محمد حسن عامر الجعيدي : التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام الدستوري الكويتي)القاهرة دار النهضة العربية،٢٠١١، ص٩٠ــ ص٩١.

(59) منها دستور الاردن لعام ١٩٥٢ الذي نص في المادة (٢٥) على ((تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب))

(60) نص الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ على اختصاصات تشريعية عادية أخرى للأمير اضافة إلى تصديقه على مشروعات القوانين منها حقه في اقتراح مشروعات القوانين وكذلك اختصاصه في الامتناع عن التصديق إذ أكدت المادة (٧٩) من الدستور على ((لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة وصدق عليه الأمير)).

(61) أن حق التصديق بهذا المعنى يكون مطلق ويجعل رئيس الدولة مساوياً للبرلمان في العملية لتشريعية (لأنه القانون لا يصدر إلا إذا أقره البرلمان ووافق عليه رئيس الدولة)) وبالتالي يكون التصديق شرط لصدور القانون ولا يمكن للبرلمان أن يتغلب على ارادة رئيس الدولة.

(62) د. مصطفى أبو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية ، الاسكندرية،دار المطبوعات الجامعية،دون ذكر سنة طبع ، ص٦٤٣. د. محمود حلمي : دستور جمهورية مصر العربية والدساتير العربية المعاصرة ، مرجع سابق، ص١٤٨.

(63) المادة (٦٥) من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢.

(64) وهذه الإجراءات تتمثل بـــ

١. اقتراح التعديل
٢. الموافقة على التعديل من حيث المبدأ الموضوع .
٣. الاقرار النهائي للتعديل في مجلس الأمة .
٤. تصديق الأمير على التعديل .=

وللمزيد حول الموضوع ينظر د. أحمد الموافي : مبادئ القانون الدستوري الكويتي ، مرجع سابق ، ص٦٠ــ ٦١، ص١١٨ــ ص١١٩.

(65) وهذا ما أشارت له المذكرة التفسيرية للدستور عندما ذكرت أنه يشترط لادخال أي تعديل علـــى أحكـــام الدستور موافقة الأمير على مبدأ التعديل أولا ثم على موضوعه وجعلت حق رئيس الدولة فـــي هـــذا الخصوص ((حق تصديق)) بالمعنى الكامل لا مجرد اعتراض توقيفي كما هو الشأن في التـــشريعات العادية ، وبهذا الوضع لا يكون تعديل الدستور ممكن إلا برضاء الجهتين اللتين تعاونتا على وضـــعه (الأمير والأمة) وعبرت عن هذا التراضي ديباجة الدستور عندما نصت على صدور الارادة الأميرية بالتصديق عليه واصداره بناء على ما قرره المجلس التأسيسي)).

(*) من مظاهر جمود الدستور الكويتي أنه حظر تعديل نصوصه خلال فترة خمس سنوات من بداية العمل به (١٩٦٣/١/٢٩) وهذا هو تاريخ افتتاح مجلس الأمة في دور الانعقاد الأول في الفـــصل التـــشريعي الأول وانتهت ذه الفترة في (١٩٦٨/١/٢٨) كما أنه تضمن حظر جزئي دائم والذي يشمل عدم جـــواز تعديل بعض النصوص بصفة دائمة وه ما نصت عليه المادة (١٧٥) من أن الأحكام الخاصة بالنظـــام الأميري للكويت ومبادئ الحرية والمساواة المنصوص عليها في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تنقيحها ما لم يكن التنقيح خاصاً بلقب الإمارة أو المزيد من ضمانات الحرية والمساواة)).

(66) أن الطبيعة التعاقدية كانت واضحة في ديباجة الدستور عندما نصت بعد الاطلاع على القانون رقم السنة ١٩٦٢ الخاص بالنظام لأساسي للحكم في فترة الانتقال وبناء على ما قرره المجلس التأسيسي صـــدقنا على هذا الدستور واصدرناه.

(67) هذا الدستور كان يطلق عليه النظام الأساسي للحكم في فترة الانتقال (والتي كانت مـــدتها ســـنة لحـــين وضع دستور دائم للبلاد واستمر العمل به لحد عام ١٩٦٢.

(68) د. نومان فالح الظفيري : الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في الـــنظم الـــسياسية المعاصـــرة ، اطروحة دكتوراه،جامعة القاهرة،كلية الحقوق ، ص٢٤٨ــ ص٢٤٩.

(*) من الجدير بالذكر هو أن دستور الأردن لسنة ١٩٥٢ ايضاً أخذ الامتناع الطلق وكن فقط في نطاق تعديل الدستور وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة (١/١٢٦) ((...، يشترط الاقرار التعديل أن تجنبـــه أكثريـــة الثلثين من أعضاء كل من مجلس الأعيان والنواب وفي الة اجتماع المجلسين وفقاً للمادة (٩٢) من هذا الدستور يشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس وفي كلتا الحالتين لا يعتبر نافذ المفعول ما لم يصدق عليه الملك)).

(69) د. فاتن محمد كمال العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين في ضوء دستورها الصادر عام ١٩٧٣ وتعديلاته (دراسة مقارنة) ، القاهرة، دار النهضة ، ٢٠١٢، ص٧٣.

(70) د. بدر محمد حسن عامر الجعيدي : التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني ((دراسة مقارن مع التطبيق على النظام الدستوري الكويتي ، مرجع سابق ، ص٢٤٣.

(71) د. عبد الفتاح حسن : مبادئ النظام الدستوري في الكويت ، مرجع سابق ، ص١٨٨.

(72) د. عبد الفتاح حسن : مبادئ النظام الدستوري في الكويت ، مرجع سابق، ص١٨٨ . د. عثمان عبد الملك الصالح : النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت ص٤٧٥، نقلاً عن د. نومان فالح لطفيري ، مرجع سابق ص٢٥٤.

(73) د. سليمان الطماوي : السلطات الثلاث في الدساتير العربية ، مطبعة جامعة عين شمس،١٩٨٦ ، ص١٧٩. د. نومان فالح الطفيري ، مرجع سابق ، ص٢٥٥.

(74) د. نومان فالح الطفيري : الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة ، مرجع سابق ص٢٥٥.

(75) د. سعيد أبو الشعير : القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجزائرية ، ١٩٩١ ، ص٢٦١.

(76) يتم تحديد صفة الاستعجال لمشروعات القوانين وفق لاحكام المادة(٩٨) من الائحة الداخلية لمجلس الامة.

(77) لقد حدد الدستور الأردي لعام ١٩٥٢ المعدل مدة أطول من ذلك نسبياً وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة (٣/٩٣) ((إذا لم ير الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه اليه ان يرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق.

(78) المادة (٦٥) من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢.

(79) د. أحمد سلامة بدر : الاختصاص لتشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، القاهرة دار النهضة العربية،٢٠٠٣ ، ص١٨٨.

(80) د. عادل لطباطبائي : السلطة التشريعية في دول الخليج العربي ، الكويت، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية،١٩٨٥ ، ص٢٥٥.

(81) د. عادل لطباطبائي : السلطة التشريعية في دول الخليج العربي ، مرجع سابق، ص٢٥٥ــ ص٢٥٦.

(82) د. محمد رفعت عبد الوهاب و د. عاصم أحمد عجيلة : النظم السياسية ، القاهرة ،دار النهضة العربية،١٩٩٢ ، ص٢٦٩ــ٢٧٠.

(83) يراد بالقانون هذا وفقاً للمفهوم الشكلي والذي يراد به القانون الذي تم إعداده بإتباع الإجراءات التشريعية أي العمل الذي تمت المصادقة عليه من قبل البرلمان ورئيس الدولة عليه فان القانون لا يمكن أن يلج النظام القانوني للدولة ويدخل حيز التطبيق إلا بعد اصداره من قبل رئيس الدولة على أثر مصادقته عليه.

(84) المادة (١٧٤) من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢.

(85) طبقاً لاحكام المادة (٩) من قانون توارث العرش رقم (٤) لسنة ١٩٦٤.

(86) طبقاً لأحكام المادة(١٧٤) من الدستور النافذ لسنة ١٩٦٢ والتي جاء فيها ((....، لا يكون التنقيح نافاً بعد ذلك إلا بعد تصديق الأمير عليه واصداره وذلك بالاستثناء من حكم المادتين ٦٥، ٦٦ من هذا الدستور،.....))

(87) طبقاً لأحكام المادة (١٤) من دستور المرحلة الانتقالية والتي جاء فيها ((... ، لا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلس التأسيسي وصدق عليه الأمير)).

(88) د. فاتن محمد كمال : العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين مرجع سابق ، ص٧٢. د. عادل الطبطبائي : السلطة التشريعية في دول الخليج العربي ، مرجع سابق ، ص٢٥٥.

(89) ورد ذات الشرط في دستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ في المادة (٣٥/ج) التي جاء منها ((...، إذا رد الملك مشروع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب بمرسوم مسبب لاعادة النظر فيه ، ...)) وأيضاً في دستور قطر لسنة ٢٠٠٤ في المادة (٢/١٠٦) ((إذا لم يرى الأمير التصديق على مشروع القانون رده على المجلس في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ رفعه إليه مشفوعاً بأسباب عدم التصديق..)).

(90) نص الدستور الكويتي على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في المادة (٥٢) منه والتي نصت على ((السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ومجلس الوزراء والوزراء على النحو المبين في الدستور

(91) نص الدستور في المادة(٥٤) على ((الأمير رئيس الدولة، ذاته وصوته لا تمس)).

(92) لقد حدد دستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ في المادة (٣٥/ ب) المدة الدستورية لطلب اعادة النظر بـ(٦) اشهر وذلك وفقاً لما ورد في المادة أعلاه ((...، يصدره الملك إذا مضت ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه من مجلسي الشورى والنواب دون أن يرده إلى المجلسين لاعادة النظر فيه)).

(93) د. عبد الفتاح حسن : مبادئ النظام الدستوري في الكويت ، مرجع سابق ، ص١٨٧.

(94) د. عادل الطبطبائي : النظام الدستوري في الكويت ــ دراسة مقارنة ــ الكويت ، ٢٠٠١ ، ص٦٥٤.

(95) د. بدر محمد حسن عامر الجعيدي : التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، مرجع سابق ، ص٣٣٩.

(96) د. فاتن محمد كمال : العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، مرجع سابق ، ص٧٣.

(97) بعد مراعاة الشروط الشكلية التي أوجبها الدستور

(98) د. فاتن محمد كمال : العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، مرجع سابق ، ص٧٣.

(99) د. عادل الطبطبائي : النظام الدستوري في الكويت ، مرجع سابق ، ص٦٥٥.

(100) د. عادل الطبطبائي : السلطة التشريعية في دول الخليج لعربي ، مرجع سابق ، ص٢٥٦.

(101) د. نومان فالح الطفيري : الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة ، مرجع سابق ، ص٢٥٣.

(102) د. عبد الفتاح حسن : مبادئ النظام الدستوري في الكويت ، مرجع سابق ، ص١٨٧ ــ ١٨٨

(103) د. نومان فالح الطفيري : الاختصاصات التشريعية لرئيس لدولة ، مرجع سابق ، ص٥٣.

(104) د. عبد الفتاح حسن : مبادئ النظام الدستوري في الكويت ، مرجع سابق ، ص١٨٨

(105) يعد الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ والمعدل لسنة ١٩٩٠ أورد هذا الشرط بشكل صريح حسب ما جاء في المادة (٥٧) من الدستور.

(106) من الجدير بالذكر هو أن دستور الأردن لعام ١٩٥٢ أخذ بذات الحكم في المادة (٤/٩٣) والتي جاء فيها ((إذا رد مشروع أي قانون (ما عدا الدستور) خلال المدة المبينة في الفقرة السابقة وأقره مجلسا الأعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين وجب عندئذ إصداره ،...، فإذا لم تحصل أكثرية الثلثين فلا يجوز إعادة النظر فيه خلال تلك الدورة على أنه يمكن لمجلس الأمة أن يعيد النظر في المشروع المذكور في الدورة العادية التالية)). أي بمعنى أنه مشروع القانون الذي لا يحصل على الأغلبية الخاصة لاقراره لا يمكن اعادة لنظر فيه من قبل مجلس الأمة

مرة ثانية في ذات دور الانعقاد بل يمكن إعادته في دوره تالية . وللمزيد ينظـــر د. إبـــراهيم حمـــدان حسين علي : رئيس الدولة في النظام الديمقراطي ، مرجع سابق ، ص٥٥٥. ولكن بالمقابل نجد حكماً مختلف عما ورد في الدستورين الكويتي والأردني وهو ما نص عليه دستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ في المادة (٣٥/ج) والتي جاء فيها ((... ، إذا رد الملك في خلال الفترة المنصوص عليها في البند السابق مشروع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب بمرسوم مسبب لاعادة النظر فيه ، يحدد ما إذ كانت هذه الاعادة تتم في ذات دور الانعقاد أو في الدور التالي له)) . عليه فان الملك هو الذي يحدد ما إذا كانت اعادة النظر في مشروع القانون تجري في دور الانعقاد ذاته أو في الدور التالي له وذلك طبقاً للأجواء السائدة في البرلمان فإذا كانت غير ملاءمة فانه يفضل إعادة النظر في الـــدور التـــالي حتـــى تكـــون الظروف داخل مجلسي البرلمان ملاءمة ويرى الفقه أن منح الملك سلطة اختيار وقت إعادة النظر في مشروع القانون يقوي من مركزه للمزيد تنظر د. فاتن محمد كمال : العلاقة بين السلطتين التـــشريعية والتنفيذية ، مرجع سابق، ص٢١٢.