مركز حمورابي

Hammurabi

الموقف الدستوري والقانوني من امتناع رئيس الجمهورية عن اصدار مرسوم تعيين محافظ صلاح الدين

الموقف الدستوري والقانوني من امتناع رئيس الجمهورية عن اصدار مرسوم تعيين محافظ صلاح الدين

الدكتور مصدق عادل
كلية القانون - جامعة بغداد

مركز حمورابي للبحوث و الدراسات الاستراتيجية

28 شباط **2023**

حقوق النشر محفوظةلمركز حمورابي للبحوث و الدراسات الاستراتيجية

لا يجوز نشر أي من هذه الأبحاث و الدراسات و المقالات إلا بموافقة المركز, و يجوز الإقتباس بشرط ذكر المصدر كاملاً , و ليس من الضروري أن تمثل المقالات و الأبحاث و الدراسات و الترجمات المنشورة وجهة نظر المركز , وإنما تمثل وجهة نظر الباحث.

سبق وان أجريت انتخابات مجالس المحافظات بتاريخ 18 كانون الأول 2023، وقد اقترنت هذه النتائج الاولية بمصادقة الهيئة القضائية للانتخابات المشكلة في محكمة التمييز الاتحادية وتلا ذلك مصادقة مجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات عليها بتاريخ 21/1/2024.

وبناءً على ما رسمه قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل بشأن تشكيل السلطتين التشريعية والتنفيذية في المحافظة فانه يتوجب على المحافظ المنتهية ولايته دعوة مجلس المحافظة المنتخب الى الانعقاد في مدة لا تتجاوز (15) يوماً، وبخلافه - أي في حالة عدم اصدار هذه الدعوة - يجتمع المجلس بحكم القانون في اليوم السادس عشر، ومن ثم يصار الى انتخاب المحافظ خلال (30) يوماً من انعقاد الجلسة الاولى[1].

وتطبيقاً لما تقدم فقد اجتمع مجلس محافظة صلاح الدين بتاريخ 4 شباط 2024، وبعد التحقق من توافر الشروط القانونية المحددة في قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم (12) لسنة 2018 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2023 في المرشحين لمنصب المحافظ فقد تم اختيار (احمد عبد الله الجبوري) رئيس حزب الجماهير لمنصب محافظ صلاح الدين بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بحصوله على (9) أصوات من مجموع العدد الكلية البالغ 15 عضواً.

وعلى الرغم من قيام رئيس مجلس محافظة صلاح الدين بارسال نتائج انتخابات المحافظ الى رئيس الجمهورية بموجب كتاب مجلس المحافظة بالعدد (460) في 4/2/2024 لغرض اصدار المرسوم الجمهورية بالتكليف، غير أنَّ الأخير امتنع عن ذلك بموجب كتاب مكتب رئيس الجمهورية بالعدد م.ر.ج/1/47/61 في 15/2/2024.

[1] تنص المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم "يختص مجلس المحافظة بما يلي: أولاً: انتخاب رئيس المجلس و نائبه بالأغلبية (المُطلقة) لعدد أعضاء المجلس في أول جلسة يعقدها المجلس بدعوة من المحافظ خلال (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ، و في حالة عدم دعوة المحافظ لانعقاد المجلس ينعقد تلقائياً في اليوم (16) السادس عشر ، وتنعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً.
سابعاً:-1- انتخاب المحافظ و نائبيه بالأغلبية (المُطلقة) لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها (ثلاثون) يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة له . 2- إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية (المُطلقة) لعدد أعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأُصوات و يُنتخب من يحصل على أكثرية الأُصوات في الاقتراع الثاني ".

ومن اجل الوقوف على الإشكاليات الدستورية والقانونية المتعلقة بهذا الامتناع الحاصل من رئيس الجمهورية وطرح السيناريوهات اللازمة للمعالجة لذا سنتناول ذلك تباعاً كالاتي:

اولاً: قراءة في حيثيات وأسباب امتناع رئيس الجمهورية عن اصدار المرسوم الجمهوري بالتعيين:

استند رئيس الجمهورية في امتناعه عن اصدار المرسوم الجمهوري بتعيين محافظ صلاح الدسن الى العديد من الأسس والحجج الدستورية والقانونية التي يمكن اجمالها بالاتي:

1- مخالفة قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم (12) لسنة 2018 وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل وذلك للأسباب الاتية:

أ-سبق صدور العديد من الاحكام القضائية الجنائية ضد المحافظ، وشموله بقانون العفو العام رقم (27) لسنة 2016.

ب- وجود العديد من القضايا الجنائية امام هيئة النزاهة التي اطلق سراحه منها مكفلاً.

ت-وجود قيود جنائية ضد المحافظ.

2- الدور الدستوري المناط برئيس الجمهورية في ضمان الالتزام بالدستور والتشريعات النافذة.

3- الاستناد الى الصفة المنشأة للمرسوم الجمهوري بشان تعيين المحافظ.

ثانياً: قراءة في حيثيات وأسباب إجابة مجلس محافظة صلاح الدين على رئيس الجمهورية:

استند مجلس محافظة صلاح الدين في كتابه بالعدد 844 في 18/2/2024 بشان الرد على كتاب رئيس الجمهورية الى العديد من الحجج والأسباب القانونية الاتية:

1- الاستناد الى نص المادتين (5) و (25/اولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل بشان شروط المحافظ، وعدم جواز تطبيق قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم (12) لسنة 2018 المعدل.

2- الاستناد الى شمول الجرائم السابقة المرتكبة بقانون العفو النافذ وسقوط جميع العقوبات الاصلية والفرعية المترتبة على هذه الاحكام وفقاً لاحكام المواد (150) و(151) و(153) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل.

3- ان عدم صدور احكام قضائية باتة لا تؤثر على شروط العضوية.
4- سبق اصدار محكمة القضاء الإداري قرارها المرقم 38/2013 في 6/2/2024 بشطب القيد الجنائي وحذفه، والذي اقترن بمصادقة المحكمة الاتحادية العليا بالقرار المرقم 104/اتحادية/تمييز/2013 الصادر في 7/3/2013.
5- سبق قبول ترشيح المحافظ لعضوية مجلس النواب العراقي، واقتران هذا الترشيح بمصادقة الهيئة القضائية للانتخابات واستمرار اشغاله لمنصب عضو مجلس النواب.
6- ان المرسوم الجمهوري بتكليف المحافظ يعد كاشف وليس منشئ للمركز القانوني للمحافظ.

ثالثاً: المخالفات الدستورية والقانونية في امتناع رئيس الجمهورية عن اصدار المرسوم الجمهوري بتكليف المحافظ:

بادئ ذي بدء ان فعل رئيس الجمهورية يشكل منازعة دستورية وقانونية ناشئة عن تطبيق القوانين النافذة ومن ثم تنطبق عليها احكام المادة (93/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وبالامكان الطعن بهذا الامتناع الحاصل من رئيس الجمهورية امام المحكمة الاتحادية العليا للنظر فيه وإصدار القرار المناسب.

ولئن تاملنا امتناع رئيس الجمهورية عن اصدار المرسوم الجمهوري بتعيين محافظ صلاح الدين نجد انه قد احتوى على العديد من الانتهاكات والمخالفات الدستورية التي يمكن اجمالها بالاتي:
1- ان امتناع رئيس الجمهورية يصادر مبدأ السيادة الشعبية المنصوص عليه في المادة (5) من الدستور التي تنص (...الشعب مصدر السلطات وشرعيتها يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية).
حيث ان الشعب المحلي في محافظة صلاح الدين قد عبر عن ارادته الحرة الصريحة في انتخاب المحافظ في بادئ الامر عضواً في مجلس المحافظة عبر صناديق الاقتراع، ومن ثم فان قيام رئيس الجمهورية بتعطيل هذه الإرادة يشكل انتهاكاً لنصوص الدستور واحكامه التي لم تجز تعطيل الإرادة الشعبية أو مصادرتها، على الرغم من ان هذه السيادة الشعبية قد تم التعبير عنها صراحة للمرة الثانية من خلال منح المحافظ ثقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس محافظة صلاح الدين وانتخابه محافظاً لها.

2-ان امتناع رئيس الجمهورية يشكل مخالفة دستورية صريحة لاستقلال القضاء (الهيئة القضائية للانتخابات المشكلة في محكمة التمييز) المنصوص عليه في المادة (19/اولاً) من دستور جمهورية العراق التي تنص (القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون) وكذلك يخالف المادة (88) من الدستور التي تنص (القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لاي سلطة التدخل في القضاء او في شؤون العدالة).

ويكمن سبب ذلك في ان قرار الهيئة القضائية للانتخابات بالمصادقة على النتائج النهائية لانتخابات مجالس المحافظات يعد قراراً باتاً وملزماً وفقاً لاحكام المادة (19/ ثالثاً) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (31) لسنة 2019، ولا يملك رئيس الجمهورية الامتناع عن تنفيذ القرار القضائي بالمصادقة على نتائج الانتخابات المحلية أو الالتفاف على الإرادة الشعبية لابناء محافظة صلاح الدين أو مصادرة إرادة وقرار أعضاء مجالس المحافظة بانتخاب محافظ صلاح الدين.

3-ان امتناع رئيس الجمهورية عن اصدار مرسوم تكليف المحافظ يخالف مبدأ سيادة القانون المنصوص عليها في المادة (4) من الدستور، حيث حدد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 وكذلك قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم (12) لسنة 2018 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2023 شروط العضوية في مجلس المحافظة، وقد قام مجلس المفوضين بمفاتحة كل من هيئة النزاهة والهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة قبل قبول الترشيح لغرض التحقق من توافر الشروط القانونية، فضلا عن ذلك فقد رسم القانون إجراءات الطعن في صحة عضوية مجلس المحافظة أمام مجلس المفوضين وامام الهيئة القضائية للانتخابات، وبالنظر لسبق الفصل في الطعون الانتخابية، واقتران ذلك بمصادقة النتائج النهائية لانتخابات مجالس المحافظات من قبل الجهات التي حددها القانون (الهيئة القضائية للانتخابات – مجلس المفوضين) وفقاً لاحكام المادة (19) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (31) لسنة 2019 لذا فان رئيس الجمهورية لا يملك من الناحية الدستورية تعطيل تنفيذ احكام القانون، حيث ان امتناع رئيس الجمهورية عن الطعن في العضوية في مجلس محافظة صلاح الدين وفق الطريق المحدد قانوناً وكذلك الطعن في انتخابه محافظاً وفقاً لاحكام المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل يجعل من رئيس الجمهورية قد انتهك مبدأ سيادة القانون.

4-ان رئيس الجمهورية قد تجاوز الدور الدستوري المناط به وفق المادة (67) من الدستور التي تنص (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور)، حيث خالف رئيس الجمهورية بامتناعه عن اصدار المرسوم الجمهوري بتكليف المحافظ للعديد من المبادئ الأساسية للدستور العراقي ومنها مبدأ سيادة القانون والإرادة الشعبية، فضلا عن مخالفته الصريحة لاحكام المادة (122/ثالثاً) من الدستور التي تنص (يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس الأعلى التنفيذي الأعلى في المحافظة لممارسة الصلاحيات المخول بها من قبل المجلس).

5-كما خالف رئيس الجمهورية الدور المناط بمجلس محافظة صلاح الدين وفقاً لاحكام المادة (122/خامساً) من الدستور التي تنص (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة)، حيث ان مجلس محافظة صلاح الدين قد صوت بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه على انتخاب محافظ صلاح الدين كما توجبه احكام المادة (7/سابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل وعلى الرغم من ذلك يحاول رئيس الجمهورية اخضاع مجلس المحافظة لسيطرته واشرافه ضارباً نصوص الدستور والقوانين النافذة عرض الحائط؟

6-ان فعل رئيس الجمهورية بامتناعه عن اصدار المرسوم الجمهوري بتكليف محافظ صلاح الدين يشكل انتهاكاً دستورياً صريحاً لليمين الدستورية التي اداها حين تسنم منصبه وفقاً لاحكام المادة (71) من الدستور وبدلالة المادة (50) من الدستور التي تنص (اقسم بالله العلي العظيم ان اؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية بتفان وإخلاص...والتزم بتطبيق التشريعات بامانة وحياد)

فالتساؤل الذي يوجه لرئيس الجمهورية بهذا الصدد اذا كان قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وقانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية قد حدد الشروط القانونية لانتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وتمت المصادقة على هذه النتائج من رئيس وأعضاء الهيئة القضائية للانتخابات ومجلس المفوضين فمن يسآءل رئيس الجمهورية في حالة انتهاكه لنصوص الدستور والقوانين النافذة وحنثه في اليمين الدستورية وقفزه على تفسير نصوص الدستور والقوانين النافذة وفق للاراء السياسية؟

7-ان فعل رئيس الجمهورية بامتناعه عن اصدار المرسوم الجمهوري بتكليف محافظ صلاح الدين يشكل صورة من صور التعسف في استعمال السلطة، حيث حددت المادة (73/سابعاً) من الدستور العراقي اختصاصات ومهام رئيس الجمهورية بإصدار المراسيم الجمهورية، وهذه المراسيم يتوجب ممارستها بما ينسجم مع نصوص الدستور والقوانين النافذة وليس تعطيل تنفيذها، حيث ان مجلس المحافظة لا يخضع في قراراته التأسيسية لانتخاب المحافظ للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية بشان إصداره المراسيم الجمهورية وفقاً لاحكام المادة (123) من الدستور، وسندنا في ذلك هو ما ورد في نهاية البند (ثالثاً) من هذه المادة التي تنص (يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس)

فالصلاحيات الإدارية الواسعة الممنوحة للمحافظات والمخولة للمحافظ من قبل مجلس المحافظة وفق البند (اولاً) من المادة (123) من الدستور توجب عدم تجاوز الدور البروتوكولي التشريفي الممنوح لرئيس الجمهورية في اصدار المرسوم الجمهوري وعدم التعسف في استعمال السلطة الممنوحة له.

8-ان امتناع رئيس الجمهورية عن اصدار المرسوم الجمهوري يعطل مبدأ سير السلطات المحلية بانتظام واضطراد في محافظة صلاح الدين، حيث سبق للمحكمة الاتحادية الموقرة ان اقرت العديد من القرارات المتعلقة بضرورة المحافظة على السير المنتظم للسلطات الاتحادية وهذا المبدأ ينطبق أيضا على السلطات المحلية، حيث سيترتب على امتناع رئيس الجمهورية تعطيل ممارسة الصلاحيات الدستورية والقانونية الممنوحة للمحافظ ولمجلس المحافظة، وهو الامر الذي يوجب اصدار المرسوم الجمهوري او التوجه الى المحكمة الاتحادية العليا لغرض الطعن بهذا الامتناع.

9-مخالفة فعل رئيس الجمهورية بالامتناع عن اصدار المرسوم الجمهوري بتكليف المحافظ للحجية المطلقة لقرارات المحكمة الاتحادية العليا وفق المادة (94) من الدستور، حيث حددت المادة (6) من قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم (4) لسنة 2023 الشروط القانونية الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس المحافظة وحكمت المحكمة الاتحادية العليا الموقرة بقرارها بالعدد رقم (73 و موحداتها 79 و 89 و 103 و 104 و 114 و 118 و 144 و 145 / اتحادية / 2023) الصادر في 28/8/2023 بعدم دستورية البند (ثالثاً) من المادة (6) من هذا القانون الذي يستند اليه رئيس الجمهورية

1-في عدم إصداره للمرسوم الجمهوري بتكليف المحافظ، مما يجعله منتهكاً لاحكام الدستور والقوانين النافذة.

2-ان شمول المحافظ بقانون العفو العام يوجب على رئيس الجمهورية الالتزام باحكام انقضاء الدعوى الجزائية المنصوص عليها في المادة (300) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 المعدل واعتبارها كأن لم تكن، حيث تنص هذه المادة (تنقضي الدعوى الجزائية بوفاة المتهم أو صدور حكم بات بإدانته أو براءته أو حكم أو قرار بات بعدم مسؤوليته عن الجريمة المسندة إليه أو قرار نهائي بالإفراج عنه أو بالعفو عن الجريمة أو بوقف الإجراءات فيها وقفاً نهائياً أو في الأحوال الأُخرى التي ينص عليها القانون).

كما تنص المادة (305) من قانون أصول المحاكمات الجزائية (إذا صدر قانون بالعفو العام فتوقف إجراءات التحقيق والمُحاكمة ضد المتهم إيقافاً نهائياً)

فضلاً عن تطبيق احكام المواد (150) و(151) و(153) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 التي تسقط جميع العقوبات الاصلية والفرعية المترتبة على هذه الاحكام.

وهو الامر الذي لم يتم مراعاته أو الالتزام به من قبل رئيس الجمهورية عند امتناعه عن اصدار المرسوم الجمهوري بتكليف المحافظ، مما يجعل امتناعه غير مستند الى أسباب معتبرة قانوناً.

3-ان المرسوم الجمهوري بتكليف المحافظ يعد قراراً كاشفاً لانتخاب المحافظ من قبل الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس محافظة صلاح الدين وفقاً لاحكام المادة (122/ثالثاً) من الدستور، وليس منشئاً للمركز الدستوري والقانوني للمحافظ، خلافاً لما ذهب اليه رئيس الجمهورية في كتاب امتناعه عن اصدار المرسوم الجمهوري الموجه إلى مجلس محافظة صلاح الدين.

11-حتى اذا ما تجاوزنا هذه الحجج القانونية وذهبنا الى المادة (7/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل فانها اقرت بطلان عضوية مجلس المحافظة في حالة عدم توافر الشروط القانونية، أي ان البطلان يكون بحكم القانون مستقبلاً، وهو الامر الذي يتوجب معه على رئيس الجمهورية اصدار المرسوم الجمهوري بتكليف محافظ صلاح الدين، وذلك لتكفل القانون صراحة ببطلان العضوية في حالة انتفاء او غياب الشروط القانونية في المستقبل وبعد صدور المرسوم الجمهوري بالتكليف.

رابعاً: التوصيات والمقترحات

بناء على ما تقدم من حيثيات وأسباب دستورية وقانونية، وحفاظاً على استقلال القضاء والحجية المطلقة لاحكامه سواء تعلق ذلك بقرارات الهيئة القضائية للانتخابات او المحكمة الاتحادية الموقرة، فضلا عن ضرورة ضمان عدم اخضاع مجلس المحافظة لسلطة او اشراف أي جهة اخرى فانه خارطة الطريق الواجب اتباعها تتمثل بالإجراءات الاتية:

1- ندعو رئيس الجمهورية الى الإسراع في اصدار المرسوم الجمهوري بتكليف محافظ صلاح الدين وبالأخص مع قرب انتهاء المدة القانونية المحددة بثلاثين يوماً، منعاً من اظهار رئيس الجمهورية بمظهر المخالف للدستور والقانون والإرادة الشعبية لابناء محافظة صلاح الدين.

2- في حالة استمرار امتناع رئيس الجمهورية عن اصدار المرسوم الجمهوري فانه يتوجب اللجوء الى الإجراءات القانونية الأخرى المحددة قانوناً ومنها توجيه انذار مسير من دائرة الكتاب العدل الى رئيس الجمهورية يطالبه فيها بتنفيذ نصوص الدستور والقوانين النافذة مع دعوته لاصدار المرسوم الجمهوري بالتكليف.

3- فضلاً عن توجه رئيس مجلس محافظة صلاح الدين والمحافظ المنتخب من قبل مجلس المحافظة الى المحكمة الاتحادية العليا لإصدار قرار ولائي بإيقاف تنفيذ كتاب امتناع رئيس الجمهورية عن اصدار المرسوم الجمهوري بتكليف المحافظ وذلك لتعطل اعمال سير المحافظة ودوائرها ووفقاً لاحكام قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 المعدل لحين حسم موضوع الدعوى.

مع مطالبة المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى التي ستقام امامها بالحكم بعدم دستورية امتناع رئيس الجمهورية عن اصدار المرسوم الجمهوري بتكليف المحافظ والزام رئيس الجمهورية بتنفيذ قرار مجلس محافظة صلاح الدين بانتخاب المحافظ.

وبهذا تتحقق السيادة الشعبية وسيادة القانون، ويطبق مبدأ سمو الدستور وعلوه على جميع السلطات والأشخاص في الدولة العراقية.

مركز حمورابي للبحوث و الدراسات الاستراتيجية

أسس مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية في،18-11-2006 بمدينة بابل(الحلة)، كمركز علمي بحثي يمتد الى دراسة الموضوعات السياسية و المجتمعية بصورة علمية و استراتيجية، فضلاً عن التركيز على القضايا والظواهر الحادثة والمحتملة قي الشأن المحلي والأقليمي والدولي ، ويتعامل مع باحثين من مختلف التخصصات داخل العراق وخارجه، وتحتضن بغداد المقر الرئيسي للمركز.

www.hcrsiraq.net
07810234002
hcrsiraq@yahoo.com
t.me/hammurabicrss
hcrsiraq
hcrsiraq
العراق - بغداد- الكرادة - العرصات الهندية-قربالسفارةالصينية