



Al-rafidain of Law (ARL)



<https://alaw.uomosul.edu.iq>

Parliamentary decision on the election of the president of the republic and his accountability in Iraq: A comparative study

Saad Mallou Hussein¹

Legal Official/ Nineveh Education Directorate
mlwsd5091@gmail.com

Sivan Bakrad Mesrob²

College of Law/ University of Mosul
sivanmesrob@uomosul.edu.iq

Article information

Article history

Received 14 September, 2022

Revised 11 October, 2022

Accepted 16 October, 2022

Available Online 1 March, 2025

Keywords:

- Parliamentary decision
- Election of the president of the republic
- Accountability of the president of the republic
- Federal supreme court
- The Iraqi constitution of 2005

Correspondence:

Saad Mallou Hussein
mlwsd5091@gmail.com

Abstract

Parliaments in political systems are not limited to the function of legislation but also perform a range of roles that reflect their influence and effectiveness in relation to other authorities and independent bodies. In addition to lawmaking, parliaments exercise various competencies that shape their interaction with the executive branch. The Iraqi Parliament, under Article 61 of the 2005 Constitution of the republic of Iraq, holds several significant powers, including the issuance of parliamentary decisions affecting the executive authority. Among these powers is the election of the President of the Republic by a two-thirds majority of the House of Representatives and the ability to hold the president accountable for high treason, perjury of the constitutional oath, or violations of the constitution. In such cases, the parliament can issue a decision to remove the president from office by an absolute majority vote.

Doi: 10.33899/arlj.2022.135938.1220

© Authors, 2025, College of Law, University of Mosul This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>).

القرار البرلماني بانتخاب رئيس الجمهورية ومسائلته في العراق -دراسة مقارنة-

سعد ملو حسين سيفان باكراد ميسروب
موظف قانوني / مديرية تربية نينوى كلية الحقوق / جامعة الموصل

الاستخلاص

أن البرلمانات في الأنظمة السياسية لا تمارس وظيفة التشريع فقط، وإنما هي واحدة من مجموعة وظائف يمتلكها البرلمان، فإلى جانب وظيفة التشريع تمارس البرلمانات في مختلف الأنظمة السياسية اختصاصات متعددة تعكس حقيقة نشاط وفاعلية البرلمان تجاه السلطات الأخرى والهيئات المستقلة، أن البرلمان العراقي وبموجب المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يمارس العديد من الاختصاصات، من ضمنها إصدار قرارات برلمانية عديدة تجاه السلطة التنفيذية كالقرار البرلماني بانتخاب رئيس الجمهورية بواسطة أغلبية الثلثين لأعضاء المجلس، ومسائلته أيضاً في حالات الخيانة العظمى، الحث في اليمين الدستوري، وانتهاك الدستور عن طريق إصدار قرار برلماني بإعفائه من منصبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب.

معلومات البحث

تاريخ البحث

- الاستلام ١٤ أيلول، ٢٠٢٢
- التعديلات ١١ تشرين الأول، ٢٠٢٢
- القبول ١٦ تشرين الأول، ٢٠٢٢
- النشر الإلكتروني آذار، ٢٠٢٥

الكلمات المفتاحية

- القرار البرلماني
- انتخاب رئيس الجمهورية
- مساءلة رئيس الجمهورية
- المحكمة الاتحادية العليا
- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

إلقدمة

إن دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥م) تبني النظام البرلماني إذ نصت المادة الأولى منه على أن " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي،...." وبذلك حدد الدستور شكل نظام الحكم نظام نيابي برلماني، ونص دستور العراق لسنة (٢٠٠٥م) وفي المادة (٦١) على العديد من الاختصاصات التي يمارسها مجلس النواب كتشريع القوانين، ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية وحق السؤال وطرح موضوع عام" للمناقشة والاستجواب، وسحب الثقة من الوزير أو رئيس الوزراء، وانتخاب رئيس الجمهورية ومساءلته عن تصرفاته، وكذلك المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وتعيين القادة العسكريين وأصحاب الدرجات الخاصة وغيرها من الاختصاصات والمهام التي يمارسها مجلس النواب، من خلال القرارات التي يصدرها والتي تختلف من حيث الطبيعة القانونية لكل منهما والآثار المترتبة عليها.

أولاً: أهمية البحث

يتعاطف دور السلطة التشريعية في النظام البرلماني" لكونهم منتخبين مباشرة من قبل الشعب، ليقوم بتمثيله وليعبر عن إرادته ومكوناته، وإن البرلمان يمارس العديد من المهام والاختصاصات بموجب المادة (٦١) من الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥م)، من ضمن تلك الاختصاصات قرار انتخاب رئيس الجمهورية ومساءلته، وتكمن أهمية البحث في ان منصب رئيس الجمهورية يعد أعلى منصب في الدولة وله مكانة رفيعة" بسبب ما يقوم به من دور هام وفعال في رسم السياسة الداخلية والخارجية للدولة، وقد تختلف صلاحياته وسلطاته باختلاف النظام السياسي المعتمد في تلك الدولة سواء بطريقة انتخابه أو مساءلته.

ثانياً: مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث في أن البرلمان وبمناسبة ممارسة اختصاصاته يصدر العديد من القرارات البرلمانية غير التشريعية تجاه السلطة التنفيذية، منها قرار انتخاب رئيس الجمهورية ومساءلته، ولكن نجد أن هذا القرار إما قد يعاني من خلل دستوري أو نقص تشريعي أثار على فاعلية البرلمان بالصورة المطلوبة تجاه رئيس الجمهورية.

ثالثاً: منهجية البحث

تقترن منهجية بحثنا بالمنهج التحليلي القانوني من خلال تحليل النصوص الدستورية التي تمنح مجلس النواب العراقي صلاحية إصدار قرارات تجاه رئيس الجمهورية، مع مقارنة هذه القرارات بتلك الصادرة عن المجالس النيابية في الأنظمة السياسية المختلفة كمصر وفرنسا.

رابعاً: خطة البحث

قسمنا هذا البحث إلى مبحثين ، خصصنا المبحث الأول منه عن قرار البرلمان بانتخاب رئيس الجمهورية، أما المبحث الثاني فخصصناه عن القرار البرلماني بمسألة رئيس الجمهورية.

المبحث الأول**القرار البرلماني بانتخاب رئيس الجمهورية**

إن مجلس النواب لا يختص بتشريع القوانين فقط، وإنما يمارس أعمال أخرى غيرها كالقرارات البرلمانية، مثل قرار انتخاب رئيس الجمهورية، والقرار بسحب الثقة من الوزير أو رئيس الوزراء، وقرار إعلان الحرب وحالة الطوارئ، وقرار تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، وتعيين قادة الفرق العسكرية وغيرها من القرارات، سنتناول في هذا المبحث عن مفهوم القرار البرلماني، وعن قرار البرلمان بانتخاب رئيس الجمهورية وذلك من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول**مفهوم القرار البرلماني**

من أجل الإحاطة بموضوع القرارات البرلمانية يجب أولاً تحديد المعنى اللغوي للقرار البرلماني، ومن ثم تحديد المعنى الاصطلاحي، وكذلك التعرف على طبيعته القانونية من حيث مدى اعتباره عملاً برلمانياً أم قراراً إدارياً، وذلك من خلال الأفرع الآتية:

الفرع الأول

التعريف اللغوي للقرار البرلماني

القرار في اللغة: قر الشيء قرأً: استقر بالمكان^(١)، ويقال لكل نبياً مُسْتَقَرٌّ، وصار الأمر إلى مستقرّه، تناهى وثبت^(٢)، ومنه قيل لليوم الأول من أيام التشريق يوم القَرِّ لأن الناس يقرون في منى للنحر والاستقرار، وقرّار الأرض المستقرّ الثابت^(٣). وقوله تعالى "وَلَكُمْ فِي الْأَرْضِ مُسْتَقَرٌّ"^(٤)، أي قرّارٌ وثبوتٌ، والقرّار ما قرّ فيه الماء، والقرّار المطمئنُّ المُسْتَقَرُّ، وقيل هو القاعُ المُسْتَدِيرُ^(٥)، وقوله عز وجل "ذَاتِ قَرَارٍ وَمَعِينٍ"^(٦)، وأقرّ بالحقِّ اعْتَرَفَ به، وقرّره غيره بالحق حتى أقرّ به^(٧).

أما البرلمان لغةً لم نجد في معاجم اللغة تعريف لغوي لهذا المصطلح، لكن هو مشتق من كلمتين هما (parler) أي تحدث أو تكلم، وكلمة (ment) التي تعني المكان، ومن خلال الاستعمال أدمجت في كلمة واحدة (parler ment)، بمعنى مكان الحديث أو الحوار، ثم شاع استخدامها في اللغة العربية بكلمة البرلمان^(٨).

(١) الموسوعة الفقهية، وزارة الاوقاف والشؤون الاسلامية، ط١، (دار الصفوة للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت | ١٩٩٥)، ص٧٦.

(٢) المعجم الوسيط، ط٤، (مكتبة الشروق الدولية، مصر | ٢٠٠٤)، ص ٢٢٥.

(٣) أحمد بن محمد بن علي الفيومي، المصباح المنير، (مكتبة لبنان، بيروت | ١٩٨٧)، ص١٨٩.

(٤) سورة الاعراف: الآية ٢٤.

(٥) العلامة أبن منظور، لسان العرب، المجلد الخامس، (دار الحديث، القاهرة | ٢٠٠٣)، ص٣٥٧٩.

(٦) سورة المؤمنون: الآية ٥٠.

(٧) الإمام محمد بن أبي بكر بن عبدالقادر الرازي، مختار الصحاح، (مكتبة لبنان، بيروت | ١٩٨٦)، ص٢٢١.

(٨) د. حنان محمد القيسي، الحصانة البرلمانية في العراق، دراسة تحليلية مقارنة مع النظام الداخلي لمجلس النواب والمجلس الوطني الكردستاني، (مجلة القاضي، العدد ٣، السنة ٣، العراق | ٢٠١١)، ص١٧٢.

وأطلقت كلمة البرلمان في اللغة الانكليزية على الهيئة التشريعية التي تتكون من مجلس العموم ومجلس اللوردات، وبحكم نفوذ الإنكليز في القرن التاسع عشر والنصف الأول من القرن العشرين انتقلت التسمية إلى مناطق أخرى^(١).

الفرع الثاني

التعريف الاصطلاحي للقرار البرلماني

المعنى الاصطلاحي للقرار: يشير مفهوم القرار بشكل عام إلى اختيار البدائل الأرجح أو الأمثل ، وكما يعني "ما يستقر عليه من موقف واع لمن له حق البت في أمر ما بعد التأمل الذهني في الخيارات المتاحة"^(٢)، والبرلمان اصلاً له تعاريف متعددة من أهمها إنه مؤسسة سياسية مكونة من مجلس أو مجلسين، يتألف كل منهما من عدد معين من الأعضاء، ويتمتع هذا المجموع بسلطات تقديرية متفاوتة الأهمية^(٣).

والقرار البرلماني يشير إلى عمل متخذ أو وجهة نظر معبر عنها عموماً حول التنظيم الداخلي للبرلمان من قبل أحد مجالس البرلمان دون اللجوء إلى الإجراء التشريعي، مثل قرار الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ في فرنسا بتقرير إنشاء لجنة تحقيق أو رقابة كرفع أو عدم رفع الحصانة عن برلماني..... إلخ^(٤).

(١) د. عبدالوهاب الكيالي، موسوعة السياسة، ط١، (المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، دون تاريخ نشر)، ص٥١٩.

(٢) د. بهاء الدين مكاي، القرار السياسي، (معهد البحرين للتنمية السياسية | ٢٠١٧)، ص١٠.

(٣) موريس دوفيرجيه، المؤسسات السياسية والقانون لدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، ط١، ١٩٩٢، ص١١١. وللمزيد ينظر د. بختيار غفور امين، الوظائف غير التشريعية للبرلمان، ط١، مطبعة شهاب، اربيل، ٢٠١٠، ص٥٣.

(٤) د. أحمد سعيغان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، ط١، (مكتبة لبنان، ناشرون | ٢٠٠٤)، ص٢٦٧.

ويعرف بأنه القرار الصادر من البرلمان، والذي ليس له الصفة التشريعية كقرار وضع النظام الداخلي لمجلس النواب، وقرار رفع الحصانة البرلمانية عن النائب " لارتكابه جريمة معينة، وكذلك قرار تشكيل اللجان الدائمة والمؤقتة في مجلس النواب^(١).

كما ويعرف بأنها الأعمال النيابية المتعلقة بالرقابة السياسية التي يمارسها مجلس النواب تجاه السلطة التنفيذية كقرار سحب الثقة من أحد الوزراء أو رئيس الوزراء^(٢). ويقصد به أيضاً القرار المتعلق باتهام رئيس الجمهورية في حالة خرقه للدستور أو الخيانة العظمى^(٣).

وهناك من يعرف القرار البرلماني الصادر عن مجلس النواب بمناسبة ممارسة اختصاصاته الدستورية "عبارة عن تصرفات قانونية صادرة عن سلطة تشريعية تحمل آثاراً قانونية عامة ومنها خاصة، لإحداث مفاعيل قانونية، تعبر عن إرادة المجلس بإحداث آثار قانونية"^(٤).

ويمكن ملاحظة أن هذه التعاريف اقتصر على القرارات البرلمانية فقط فيما يتعلق بالنظام الداخلي لمجلس النواب، وكذلك تجاه السلطة التنفيذية، ولم تتضمن القرارات البرلمانية تجاه السلطة القضائية والهيئات المستقلة.

ومن خلال ما أوردناه من تعاريف للقرار البرلماني، يمكن أن نعرف القرار البرلماني، بأنه كل ما يصدر عن مجلس النواب من أعمال في صورة غير التشريع سواء فيما يتعلق بالنظام الداخلي لمجلس النواب، أو بصدده رقابته تجاه السلطة التنفيذية كقرار سحب الثقة من الوزير والذي يعد من القرارات السياسية، أو القرارات التي يصدرها تجاه السلطة القضائية والهيئات المستقلة.

(١) د. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد، (منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت | ٢٠٠٩)، ص ٥٢٢.

(٢) د. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الأول، (منشأة المعارف، الإسكندرية | ٢٠٠٨)، ص ٥٦٦.

(٣) د. رشا عبدالحى، معايير توزيع الاختصاص بين القضاء العدلي والقضاء الإداري وإشكالياتها العملية، (المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت | ٢٠١٤)، ص ٣٤٢.

(٤) إسماعيل فاضل حلوان أدم الشمري، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي، دراسة مقارنة، (أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهدين | ٢٠١٥)، ص ٢.

الفرع الثالث

الطبيعة القانونية للأعمال البرلمانية

إن الدولة تمارس طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات ثلاث وظائف رئيسية، هي الوظيفة التشريعية والوظيفة القضائية والتنفيذية، فالبرلمان يمارس الوظيفة التشريعية ويتولى مهمة وضع القواعد القانونية العامة والمجردة، وتمارس السلطة القضائية الوظيفة القضائية مهمتها في الفصل بين المنازعات، أما الوظيفة التنفيذية فتختص بها السلطة التنفيذية التي تمارس مهام وأعمال مختلفة كبناء المنشآت العامة، وبناء الجسور، وغيرها من الأعمال، ومن ثم فإن تمييز العمل البرلماني عن القرار الإداري ليس بالأمر السهل، وأن مبدأ الفصل بين السلطات لا يعني الفصل التام، ذلك لأن كل سلطة قد تمارس أعمالاً تدخل في نشاط سلطات أخرى^(١)، ولأن هناك تداخلاً واضحاً بين القرار الإداري والقرار البرلماني لا بد من بحث التمييز بين هذين النوعين من القرارات، لكي نخلص إلى تحديد واضح للطبيعة القانونية للقرار البرلماني.

وللتمييز بين الأعمال البرلمانية والقرارات الإدارية، يوجد معياران فقهيان هما المعيار الشكلي الذي يعتمد على الجهة التي أصدرته وعلى الإجراءات التي تم اتخاذها دون النظر إلى موضوعه، فإذا كان العمل صادراً من السلطة التشريعية فهو عمل تشريعي، أما إذا كان صادراً من إحدى الهيئات الإدارية فهو عمل إداري^(٢)، وهذا المعيار سهل التطبيق إذا التزمت كل سلطة في ممارسة نشاطها وتبنت مبدأ الفصل المطلق بين السلطات، ولكن طبيعة العمل تتطلب في أحيان كثيرة وجود نوع من التعاون والتداخل بين السلطات، مما أوجب على الفقه من البحث عن معيار آخر للتمييز بين الأعمال البرلمانية والقرارات الإدارية ألا وهو المعيار الموضوعي الذي يعتمد على طبيعة العمل ومضمونه بعيداً عن الجهة التي أصدرته وعن الإجراءات المتبعة في إصداره^(٣).

(١) د. مازن راضي ليلو، القانون الإداري، (منشورات الأكاديمية العربية، الدنمارك | ٢٠٠٨)، ص ١٥٢.

(٢) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، المصدر السابق، ص ٥٦٥.

(٣) د. مازن راضي ليلو، المصدر السابق، ص ١٥٣.

وللتمييز بين الأعمال البرلمانية والقرارات الإدارية أهمية كبيرة“ وذلك لكون القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً، في حين أن الأعمال البرلمانية لا تقبل الطعن فيها أمام القضاء الإداري، وإنما يتم الطعن فيها على وفق الطرق الدستورية المقررة^(١)، وإذا تمّ اعتماد المعيار الشكلي في التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال البرلمانية لتبين أن الأعمال البرلمانية هي كل الأعمال الصادرة عن مجلس النواب برئيسه وهيئاته ولجانته المختلفة، فكل ما يصدر عن مجلس النواب يعد عملاً برلمانياً“ لأن النائب الذي قام بالعمل يعد عضواً برلمانياً، ومما لا شك فيه أن الاعتماد على هذا المعيار سيوسع من مدلول العمل البرلماني إلى حد كبير.

وقد أُنقِر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على تبني المعيار الشكلي فأصبح العمل البرلماني عنده هو كل عمل يكون لصاحبه الصفة البرلمانية بعيداً عن مضمون العمل وطبيعته، وهكذا فإن جميع الأعمال التي تصدر من قبل رئيس المجلس النيابي بشأن موظفيه تعد من قبيل الأعمال البرلمانية التي لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء، عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات، باستثناء حالات قليلة أستوحى فيها المعيار الموضوعي وهي دعوى تعويض للمهندس الذي وضع مجموعة من التصاميم، والخطط لحساب البرلمان، ودعوى تعويض لمواطن اخترع طريقة للإضاءة أستفاد منها البرلمان، فالمنازعات التي وضع مجلس الدولة يده بنظرها في هاتين الحالتين كان موضوعهما إدارياً على الرغم أن الخصم الذي كان في الدعوى هو بالأصل عضو برلماني^(٢).

وبديهي أن الأخذ بالمعيار الشكلي سيوسع من نطاق الأعمال البرلمانية في فرنسا بحيث تخرجهم من اختصاص مجلس الدولة والمحاكم العادية، وهذا التوسع سيؤدي إلى الأضرار بمبدأ سيادة القانون والمساس بحقوق الأفراد^(٣).

ولذلك جاء تدخل المشرع الفرنسي بنص صريح في القانون الذي أصدره في(١٧)نوفمبر(١٩٥٨م) إذ قرر اختصاص مجلس الدولة الفرنسي بالنظر بالمنازعات الفردية

(١) د. محمد أحمد إبراهيم المسلماني، موسوعة القانون الإداري، دراسة مقارنة، (دار الفكر والقانون، المنصورة | ٢٠١٨)، ص ٧٠٢.

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، (دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية | ١٩٩٩)، ص ٤٤٨.

(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، المصدر السابق، ص ٤٤٩.

فيما يتعلق بموظفي البرلمان، مثل قرار تعيين الموظفين، أو تأديبهم، وقرار ترقيته، وقرار فصله، وهكذا أنتصر المعيار الموضوعي بفضل المشرع الفرنسي وقضى على حالة التردد في أحكام مجلس الدولة قبل تدخل المشرع، كما قرر اختصاص مجلس الدولة بالنظر بخصوص الأضرار التي تصيب الأفراد^(١) بسبب النشاط الإداري لمجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ).

أما في مصر لا يوجد نص تشريعي صريح يدل على تبنيه للمعيار الشكلي ومع ذلك فإن روح التشريع المصري تقضي ذلك^(٢)، وهذا يمكن ملاحظته من خلال قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢م) الذي ينص على اختصاص محاكم مجلس الدولة في "الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم وفقا للقانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة"^(٣).

بالإضافة إلى أن العديد من أحكام القضاء الإداري المصري قد أخذ بالمعيار الشكلي مع الأخذ بالمعيار الموضوعي في بعض الحالات مثل قرار المجلس النيابي في شؤون موظفيه^(٤)، فقد جاء في أحد أحكامها " إن تعيين موظفي البرلمان وترقيتهم ومنحهم علاوات هو بطبيعته عمل إداري مغاير للأعمال البرلمانية" لأن الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي جرت على التحلل من شرط المعيار الشكلي للقرارات الإدارية مكتفية بالمعيار الموضوعي لها"^(٥).

وبخصوص دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥م) فقد نصّ على أنه " تختص المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة"^(٦)، من هذا النص يتبين

(١) د. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري الاختصاص القضائي لمجلس شورى الدولة، ط١، (منشورات الحلبي الحقوقية، القاهرة) (٢٠٠٥)، ص٢٦٧.

(٢) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، (دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية) (٢٠١١)، ص٢٧.

(٣) المادة ١٠ / سادساً من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

(٤) د. سامي جمال الدين، المصدر السابق ص٢٧.

(٥) مجموعة المبادئ التي اقترتها محكمة القضاء لإداري، السنة الثالثة، بند٢٦، ص١٠٦.

(٦) المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

أن المشرع الدستوري العراقي تبني المعيار الموضوعي عن طريق خضوع الأنظمة لرقابة القضاء الدستوري أسوةً بالقوانين الصادرة من البرلمان.

أما بالنسبة لموقف المشرع العادي فقد نصّ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة لسنة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩م) المعدل على أنه " تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها...."^(١).

نستنج من هذا النص أن المشرع العراقي أخذ بالمعيار الموضوعي، إذ يمكن عدّ البرلمان من القطاع العام التي لم يعين مرجعاً للطعن فيها، خاصة أن الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥م) وفي المادة (١٠٠) منع تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن، فعبارة القطاع العام لها دلالة واسعة على جميع دوائر الدولة، ويمكن عدّ البرلمان أحد هذه الدوائر" إذ يصدر عنها في بعض الأحيان قرارات ذات طابع إداري يدخل في اختصاص محكمة القضاء الاداري دون أن ينال من أعمالها الأخرى سواءً التشريعية أو السياسية. ويمكن القول إن الاعتماد على المعيار الموضوعي هو الأنسب" لما فيه من ضمانة حقيقية في الحفاظ على حقوق وحرّيات الأفراد.

المطلب الثاني

آلية انتخاب رئيس الجمهورية

إن رئيس الجمهورية في النظام البرلماني التقليدي يضطلع بدور بروتوكولي شكلي، فهو يمثل عنصر توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والفصل بينهما في حالة حدوث الصراع، وعلى هذا الأساس يمثل الرئيس رمز وحدة الدولة والملاذ الذي يُحتكم إليه عند

(١) المادة (٧) الفقرة (٤) من قانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.

تفانم الأزمات في حال تعرض أمن الدولة واستقرارها إلى تهديد، بينما يتوسع دور رئيس الجمهورية في الأنظمة البرلمانية المتطورة^(١).

في فرنسا نص الدستور الفرنسي لسنة (١٩٥٨م) المعدل على أنه "يُنْتخب رئيس الجمهورية لمدة خمس سنوات بالاقتراع العام المباشر، ولا يجوز أن يشغل منصب رئيس الجمهورية لأكثر من ولايتين متعاقبتين"^(٢)، وفي مصر نصّ دستور سنة (٢٠١٤م) على أنه "يُنْتخب رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات ميلادية، تبدأ من اليوم التالي لانتهاء مدة سلفه، ولا يجوز إعادة انتخابه إلا لمرة واحدة"^(٣)، ويُنتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة"^(٤).

"وإذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لسلطاته، حلّ محله في هذه الحالة رئيس مجلس الوزراء، وعند خلو منصب رئيس الجمهورية لاستقالة، أو الوفاة، أو العجز الدائم عن العمل، يعلن مجلس النواب خلو المنصب، ويكون إعلان خلو المنصب بأغلبية ثلثي الأعضاء على الأقل، ويخطر مجلس النواب الهيئة الوطنية لانتخابات، ويباشر رئيس مجلس النواب مؤقتًا سلطات رئيس الجمهورية، وإذا كان مجلس النواب غير قائم تحل الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا ورئيسها محل المجلس ورئيسه، وفي جميع الأحوال يجب أن يُنتخب الرئيس الجديد في مدة لا تتجاوز تسعين يوماً من تاريخ خلو المنصب"^(٥).

من خلال استقراء النصوص الدستورية في كل من فرنسا ومصر يلاحظ أن رئيس الجمهورية ينتخب بواسطة الشعب مباشرة بالاقتراع العام السري المباشر، ولا دخل للبرلمان في إجراءات تعيينه عن طريق إصدار قرار برلماني بانتخابه، وهذا من شأنه أن

(١) محمد مطلب عزوز محمد محمود، مجلس النواب العراقي، دراسة تحليلية وصفية في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، (رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، العراق | ٢٠١٤)، ص ١٢٤.

(٢) المادة (٦) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.

(٣) المادة (١٤٠) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

(٤) المادة (١٤٣) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

(٥) المادة (١٦٠) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

يقوي مركزه تجاه البرلمان، وسيشعر بأنه أعلى سلطة من البرلمان“ لأنه منتخب مباشرة من قبل الشعب.

أما بالنسبة للعراق فقد نص دستور (٢٠٠٥م) في الفقرة الثالثة من المادة (٦١) على أنه من بين اختصاصات مجلس النواب هو انتخاب رئيس الجمهورية.

وينتخب مجلس النواب بموجب دستور (٢٠٠٥م) رئيساً للجمهورية من بين المرشحين بواسطة قرار برلماني بأغلبية ثلثي عدد الأعضاء، وفي حالة عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني^(١).

يرى الباحث أن انتخاب رئيس الجمهورية هو قرار برلماني“ بسبب تصويت البرلمان على اختياره بأغلبية ثلثي عدد الأعضاء في المجلس، ويعد من القرارات السياسية التي يمارسها مجلس النواب، وأن اشتراط المشرع الدستوري العراقي لأغلبية الثلثين في انتخاب رئيس الجمهورية أمر صعب تحقيقه“ بسبب تعدد التوجهات السياسية والقومية والطائفية داخل مجلس النواب، فكان الأجدر بالمشرع الدستوري العراقي الاكتفاء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء البرلمان.

وأثر ذلك تحقق عندما فشل مجلس النواب العراقي بتاريخ ٢٦/٣/٢٠٢٢ في انتخاب رئيس الجمهورية“ لعدم اكتمال نصاب الثلثين“ بسبب مقاطعة الإطار التنسيقي الذي يمثل أحزاباً لها شعبية وثقل كبير في البرلمان العراقي، وتسبب في تأزم الوسط السياسي.

يذكر أن المشرع الدستوري العراقي لم ينظم حالة فشل البرلمان في انتخاب رئيس الجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة، فقد لا يتفق البرلمان على انتخاب مرشح معين رئيساً للجمهورية خاصة إذا كان البرلمان يضم كتلاً وأحزاباً متعددة، فمن غير المعقول أن تبقى المدة مفتوحة لأعضاء البرلمان“ من أجل انتخاب رئيس الجمهورية، وبالتالي لن تتشكل الحكومة، على اعتبار أن رئيس الجمهورية هو الذي يدعو زعيم الكتلة النيابية الأكبر عدداً في البرلمان بتشكيل الحكومة، وإثر ذلك تحقق في انتخابات الدورة الخامسة لمجلس النواب العراقي لسنة (٢٠٢١م) عندما أخفق البرلمان في انتخاب رئيس الجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة، مما تسبب في تأزم الوسط السياسي وتعطيل أعمال الدولة، فكان الأجدر بالمشرع الدستوري العراقي أن ينص على

(١) المادة (٧٠/أولاً وثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

حل البرلمان تلقائياً وبحكم الدستور، في حالة فشله في انتخاب رئيس الجمهورية خلال ستين يوماً بدلاً من ثلاثين يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة للبرلمان، ويدعو إلى إجراء انتخابات جديدة خلال ستين يوماً من تاريخ حل المجلس.

ويتساءل البعض عن الموقف الدستوري من استمرار رئيس الجمهورية في أداء مهام عمله في حالة مضي مدة (٣٠) يوماً من انتخابات رئاسة البرلمان؟.

من أجل ذلك طلب رئيس الجمهورية برهم صالح من المحكمة الاتحادية العليا تفسير المادة (٧٢/ثانياً)^(١)، من دستور سنة (٢٠٠٥م)، إذ لم يعالج النص حالة عدم تمكن المجلس من إنجاز المتطلب الدستوري الوارد في الفقرة ثانياً أعلاه، والتعامل مع الحالة فيما يتعلق بممارسة رئيس الجمهورية لمهامه "تجنباً لحدوث فراغ دستوري ولحين استكمال متطلبات المادة (٧٠) من الدستور والتي تنص "ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه"، وتوصلت المحكمة إلى "استمرار رئيس الجمهورية برهم صالح بمهامه لحين انتخاب رئيس جديد لجمهورية العراق، وأوضحت أيضاً أن عدم حضور أعضاء مجلس النواب في الموعد المحدد لانتخاب رئيس الجمهورية، وعدم تحقق النصاب أدى إلى عدم انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ انعقاد لمجلس النواب، وهذا يستلزم استمرار رئيس الجمهورية بممارسة مهامه لحين عقد جلسة جديدة لمجلس النواب لانتخاب رئيس جمهورية جديد يحل محله، إذ أن التناسب بين ما تقتضيه الضرورة والمصلحة العامة وحفاظاً على المبادئ الدستورية والمتمثلة بممارسة السلطات الاتحادية اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات فان ذلك موجب لاستمرار رئيس الجمهورية بممارسة مهامه لحين انتخاب رئيس جديد"^(٢).

(١) أ- تنتهي ولاية رئيس الجمهورية بانتهاء دورة مجلس النواب، ب - يستمر رئيس الجمهورية بممارسة مهامه الى ما بعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد واجتماعه، على ان يتم انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اول انعقاد للمجلس ج - في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الاسباب يتم انتخاب رئيس جديد لإكمال المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية.

(٢) حكم المحكمة الاتحادية العدد ٢٤/اتحادية/٢٠٢٢، منشور على موقع:

[www.iraqfsc.iq/https:](https://www.iraqfsc.iq/)

تاريخ الزيارة ٢١/٦/٢٠٢٢.

واشترط دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥م) على من يرشح لرئاسة الجمهورية "أن يكون عراقياً بالولادة ومن أبويين عراقيين، كامل الأهلية وأتم الأربعين سنة من عمره، ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهودة له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن، وغير محكوم عليه بجريمة مخلة للشرف"^(١).

ومن حالات رفض الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية لمخالفته شروط انتخابه الواردة في دستور لسنة(٢٠٠٥م) قرار المحكمة الاتحادية العليا بإلغاء قرار مجلس النواب العراقي بالموافقة على قبول ترشيح هوشيار زيباري لمنصب رئيس الجمهورية بتاريخ ٢٠٢٢/١/٣١ "لمخالفته أحكام المادة (٦٨) من الدستور وعدم قبول ترشيحه مستقبلاً، وجاء هذا القرار بعد قيام مجموعة من النواب بتقديم طعن على قرار مجلس النواب والمتضمن الموافقة على قبول ترشيح هوشيار زيباري لمنصب رئيس الجمهورية، على أساس أن المرشح كان متهماً بقضايا فساد مالي وإداري، وتعرض للاستجواب من قبل مجلس النواب، وصوت على أثره المجلس بسحب الثقة منه، وقد أسست المحكمة الاتحادية سندها في رفض ترشيح هوشيار زيباري على اعتبار إنه فاقد لشرط السمعة والنزاهة، وهي إحدى الشروط التي نصت عليها المادة (٦٨) من الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥م) بخصوص الترشح لمنصب رئيس الجمهورية"^(٢).

ونصّ الدستور على أنه بعد الانتهاء من عملية الانتخاب "يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية وفق الصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور"^(٣).

ويحق لرئيس الجمهورية طبقاً لدستور (٢٠٠٥م) تقديم استقالته بشكل تحريري إلى رئيس مجلس النواب، وتعد نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب^(٤).

(١) المادة (٦٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) حكم المحكمة الاتحادية العليا، العدد ١٧ / اتحادية/٢٠٢٢، منشور على موقع

www.iraqfsc.iq/https

تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٦/٢١.

(٣) المادة (٧١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٧٥/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

نلاحظ أن الدستور العراقي قرر أمراً غريباً، إذ أنه لم يمنح مجلس النواب سلطة تقرير قبول الاستقالة أو رفضها، فهي تعد نافذة بمجرد مرور سبعة أيام على إيداعها لدى مجلس النواب، فهل من المنطق أن يعطى الرئيس سلطة تقديم استقالته في أي وقت يشاء ومن دون أسباب معينة، ومن دون أن يملك البرلمان حق مناقشتها ومدى ملائمتها لواقع الحال، فكان الأجدر بالمشروع الدستوري العراقي إعطاء مجلس النواب سلطة القبول أو الرفض مع التسبب.

"ويحل نائب رئيس الجمهورية عند خلو منصب الرئيس لأي سبب كان، ويجب على مجلس النواب انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو، ويحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود نائب له، على أن يتم انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو وفقاً لأحكام الدستور"^(١).

يرى الباحث أن المشروع الدستوري العراقي لسنة (٢٠٠٥م) أغفل تحديد الجهة الثالثة التي تحل محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب كان، فقد يحصل أن يكون نائبه غير موجود، وكذلك قد يحدث أن يكون البرلمان منحلًا، فكيف لرئيس مجلس النواب أن يكون رئيساً للجمهورية، فكان الأولى بالمشروع الدستوري العراقي تحديد تلك الجهة، وفضل أن يكون رئيس مجلس القضاء الأعلى لحين إجراء انتخابات جديدة.

البحث الثاني

القرار البرلماني بمسألة رئيس الجمهورية

إن رئيس الجمهورية في النظام البرلماني لا يجوز مساءلته عن شؤون الحكم أمام البرلمان، فلا يمكن لمجلس النواب توجيه سؤال أو استجواب إليه أو الاقتراح بعدم الثقة لإرغامه على الاستقالة قبل انتهاء مدة ولايته، إذ يذهب الفقه الفرنسي أن النزاع الدائر بين البرلمان والحكومة لا يمكن أن تلحق عواقبه رئيس الدولة فهو غير مسؤول على الإطلاق^(٢)، سنيين في هذا المطلب مسؤولية رئيس الدولة السياسية والجنائية، وإجراءات محاكمته وذلك من خلال المطلبين الآتيين:

(١) المادة (٧٥/ ثالثاً ورابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، ط١، (منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت | ٢٠٠٨)، ص ٣١.

المطلب الأول

المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

من خصائص النظام البرلماني التقليدي وجود رئيس دولة ضعيف الدور ووجود وزارة، بحيث تكون عملية التأثير متبادلة بينهما، بغض النظر عن الطريقة التي تسلم بها رئيس الدولة منصبه سواءً كان عن طريق الوراثة أم بأسلوب الانتخاب، فهو لا يناط به أي عمل سياسي مهم ماعدا اختياره رئيس الوزراء من بين أعضاء الأغلبية في البرلمان^(١).

في فرنسا وهي من الأنظمة البرلمانية المتطورة نصّ الدستور الفرنسي لسنة (١٩٥٨م) قبل تعديل سنة (٢٠٠٧م) على أن "رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال المرتكبة في أثناء ممارسة وظائفه إلا في حالة الخيانة العظمى، ويكون اتهامه بواسطة المجلسين وبقرار موحد بتصويت علني بالأغلبية المطلقة لأعضائه الذين يتكون منهم المجلسان، وتجري محاكمته أمام المحكمة القضائية العليا"^(٢).

في عام (١٩٩٩م) طرأ تعديل هام على نص المادة ٢/٥٣ من الدستور الفرنسي لسنة (١٩٥٨م) بخصوص مسؤولية رئيس الجمهورية، إذ أدى هذا التعديل إلى توسيع مسؤولية رئيس الجمهورية، فبعد أن كانت مسؤوليته محصورة عن جريمة الخيانة العظمى أمام المحكمة العليا، أصبح يُسأل عن جرائم ضد الإنسانية، جرائم الإبادة الجماعية، جريمة الحرب، جرائم العدوان أمام القضاء الدولي، وفي عام (٢٠٠٧م) عدلت المادة (٦٨) من الدستور الفرنسي، إذ أدى هذا التعديل إلى إحداث انقلاب في مفهوم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، إذ خرجت من مفهوم جريمة الخيانة العظمى غير المحدد المعنى والطبيعة والمضامين إلى جريمة الإخلال بالواجبات الوظيفية، وعاقبت رئيس الجمهورية بعد ثبوت هذا الإخلال إلى عقوبة العزل^(٣).

أما في مصر فإن رئيس الجمهورية بموجب دستور (١٩٧١م) الملغي لا يكون مسؤولاً سياسياً أمام مجلس الشعب، فلا يستطيع البرلمان أن يقدم استجواباً أو طلب إحاطة

(١) د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط٢، (الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد | ٣٠١٣)، ص ٩٨.

(٢) المادة (٦٨) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.

(٣) عامر عبد رسن الموسوي، سلطة ومسؤولية رئيس جمهورية العراق في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، (رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية | ٢٠١٤)، ص ١٢٧.

لرئيس الجمهورية، إذ أن المسؤولية السياسية تقع على عاتق الحكومة، بمعنى أن نصوص الدستور جاءت خالية من الإشارة إلى مسؤولية رئيس الجمهورية^(١).

وإزاء غياب المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ذهب رأي في الفقه إلى أن رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسياً، إذ لا يحق له أن يباشر أي سلطات مقررة له في الدستور إلا بواسطة وزرائه الذين يسألون سياسياً عن مباشرة تلك السلطات، وعلى هذا الأساس فإن هذا الرأي يذهب إلى اعتبار النظام المصري نظاماً برلمانياً، وهو أمر لا يمكن استساغاه من قبل جمهور الفقه المصري الذي يرى أن النظام المصري هو نظام مختلط، إذ أنه يأخذ من النظام البرلماني بعض مظاهره ولكن مظاهر النظام الرئاسي فيه غالبية، كما أن من الثابت أن رئيس الجمهورية يملك ويمارس سلطات فعلية من دون اشتراك الوزراء^(٢)، وتقررت المسؤولية السياسية في دستور(٢٠١٤م) النافذ، إذ نص على أنه "يجوز لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية، وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة بناءً على طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل وموافقة ثلثي أعضائه، ولا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة يطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية، وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام بدعوة من رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة يعفى رئيس الجمهورية من منصبه ويعدّ منصب رئيس الجمهورية خالياً، وتجرى الانتخابات الرئاسية المبكرة خلال ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض عدّ مجلس النواب منحلّاً ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الحل"^(٣).

ويرى الباحث من هذه المادة أن لمجلس النواب أن يقدم طلب سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات مبكرة لرئاسة الجمهورية، لكن هذه المادة لم توضح الأسباب التي

(١) د.حسام مرسي، القانون الدستوري، المقومات الأساسية تطبيقاً على الدستور المعاصر، (دار الفكر الجامعي، الإسكندرية | ٢٠١٤)، ص ٢٦١.

(٢) د. جابر جاد نصار، البسيط في القضاء الإداري، دراسة في تجليات مجلس الدولة المصري وإبداعه في حماية مبدأ المشروعية، (دون دار نشر، القاهرة | ٢٠٢٠)، ص ٤١١.

(٣) المادة (١٦١) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

تعطي البرلمان استعمال هذا الحق، إذ اكتفى بالإشارة على وجوب أن يكون الطلب مسبباً، أما بخصوص نوعية الأسباب التي تعطي البرلمان الحق في استعمال هذه الوسيلة فقد تركتها المادة مجهولة، ولا يعدّ تقديم طلب سحب الثقة من رئيس الجمهورية قراراً برلمانياً لعدم خضوعه للتصويت داخل المجلس من قبل أعضائه، وكذلك لا ينتج عنه أي أثر سوى أنه قد يكون الممهّد لسحب الثقة لاحقاً.

أما في العراق فإن دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥م) لم ينص على مساءلة رئيس الجمهورية سياسياً أمام البرلمان مثل ما أقرها تجاه مجلس الوزراء^(١) وذلك من عناصر النظام البرلماني أن رئيس الدولة غير مسؤول، حيث لا سلطة، لا مسؤولية، أما بخصوص المادة (٣٢/أولاً وثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة (٢٠٠٧م) والمتعلقة بالجانب الرقابي، والمادة (٤٠) التي تسمح لأعضاء مجلس الرئاسة بالحضور إلى جلسات البرلمان، والمادة (٥٠)، فإنها متصلة بتطبيق المادة (١٣٨) من الدستور التي نصت على تشكيل ومهام مجلس الرئاسة، إذ أن هذه المادة ذات طبيعة مؤقتة^(٢) لأنها جاءت في الأحكام الانتقالية، وأن أحكام هذه المادة محددة بدورة واحدة لاحقة لنفاذ الدستور^(٣).

المطلب الثاني

المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية

لقد تغير وضع رئيس الدولة من مبدأ عدم المسؤولية المطلقة إلى المسؤولية عن جرائم معينة نصت عليها الدساتير والتشريعات الداخلية، وتثار هذه المسؤولية حالة الخيانة العظمى وغيرها من الجرائم الواردة في الدساتير، بل وتوسعت هذه المسؤولية تجاه رئيس الدولة وأصبح مسؤولاً عن الجرائم العادية، والجرائم الدستورية معاً خلال فترة حكمه، إذ أن العدالة تقتضي أن أول من يخضع للقانون هو رئيس الدولة لكي يكون قدوة لجميع المواطنين، وهذا لا يتحقق إن لم يحاسب رئيس الدولة قانوناً عن أخطائه وخاصة الجزائية منها التي لا تغتفر^(٤)، وتوجد حالات تتم بواسطتها مساءلة رئيس الجمهورية جنائياً، سنوضحها من خلال الأفرع الآتية:

(١) إسماعيل فاضل حلوان أدم الشمري، المصدر السابق، ص ١٦١.

(٢) أردلان نور الدين محمود، المسؤولية الجزائية لرئيس الدولة في التشريعات الداخلية، (أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، أربيل |

(٢٠١٢)، ص ٦.

الفرع الأول

الخيانة العظمى

تباينت الدساتير التي أخذت بمبدأ مساءلة رئيس الدولة في تحديد المحتوى الموضوعي لحالة الخيانة العظمى، فمنهم من حدد ذلك المحتوى بشكل مباشر إذ وضع مفهوم الخيانة العظمى^(١)، وهناك من تناولها بشكل غير مباشر حينما أحالها إلى القوانين لتحديد المحتوى الموضوعي والشكلي لمفهوم الخيانة العظمى كالدستور المصري لسنة (١٩٧١م) الملغى، أما الاتجاه الثالث فلم يبين موضوع الخيانة العظمى وعدم بيان ماهية الأفعال الداخلة في تكوينها كدستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥م) والدستور الفرنسي لسنة (١٩٥٨م) الذي أقر من حيث الأصل عدم مسؤولية رئيس الجمهورية إلا في حالة واحدة وهي الخيانة العظمى ولكن دون أن يحدد مفهوم الخيانة العظمى^(٢).

فالأستاذ (Jean Paul Payee)، يرى أن الخيانة العظمى جريمة ذات طابع سياسي ومحتوى متغير ويمكن أن تتحقق في حالتين:

الأولى : الإهمال الجسيم من الرئيس في أداء واجباته الملقة على عاتقه والموضحة في نص م (٥) من دستور سنة (١٩٥٨م)، التي تكلف رئيس الجمهورية بمتابعة السير العادي للسلطات العامة في الدولة .

(١) نصت المادة ٣/٣ من الدستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٩ على أنه تقتصر جريمة الخيانة العظمى ضد الولايات المتحدة الأمريكية على شن الحرب ضدها، أو الموالة لأعدائها، وتقديم المعونة والمساعدة لهم، ولا يجوز إدانة أي شخص بالخيانة إلا بناءً على شهادة شاهدين بوقوع الفعل نفسه، أو بناءً على اعتراف في محكمة علنية، وللكونغرس سلطة تقدير، ونصت المادة ٤/٢ على أنه يُعزل رئيس الجمهورية أو نائبه أو أي موظف من موظفي الولايات المتحدة المدنيين من منصبه بعد تقديمه لمحاكمة برلمانية وثبوت الإدانة بارتكاب جريمة الرشوة أو أي من جرائم والجنح الكبرى الأخرى.

(٢) إسماعيل فاضل حلوان آدم الشمري، المصدر السابق، ص ١٦٦.

الثانية : حالة حدوث انتهاك خطير وصارخ للدستور^(١) .

أما الفقيه (موريس ديفرجيه)، فقد عرف الخيانة العظمى بأنها: "جرم سياسي ينطوي على إساءة استعمال الرئيس لوظيفته لتحقيق عمل يتعارض مع نصوص الدستور أو المصالح العليا للبلاد"^(٢) .

فيما يرى الدكتور (عمر حلمي) أن الخيانة العظمى بالنسبة لما ورد في الدستور الفرنسي هي فكرة مطاطة يصعب تحديد مدلولها وتختلط فيها الاعتبارات السياسية والقانونية ، فهي تعبير غير محدد سواء من حيث الأفعال المكونة لها أو العقوبات المطبقة بشأنها^(٣) . ويعرف الباحث الخيانة العظمى بأنها كل تصرف صادر عن رئيس الدولة يتعارض مع نصوص الدستور يمثل إخلالاً بمصالح الدولة السياسية على الصعيدين الداخلي والخارجي، وكذلك المساس بسيادة الدولة واستقلالها .

وكان يوجد اختلاف فقهي في فرنسا حول مسؤولية رئيس الجمهورية بالرغم من النص عليها صراحة في المادة(٦٨) قبل التعديل من دستور(١٩٥٨م)^(٤)، إذ نص على أنه "رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال المرتكبة في أثناء ممارسة وظائفه إلا في حالة الخيانة العظمى، ويكون إتهام بواسطة المجلسين، الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وبقرار موحد بتصويت علني بالأغلبية المطلقة لأعضاء الذين يتكون منهم المجلسان، وتجري محاكمته أمام المحكمة القضائية العليا"^(٥) .

(١) د. عزة مصطفى حسني عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة، دراسة مقارنة النظام الفرنسي، النظام المصري، النظام الإسلامي، (دار النهضة العربية، القاهرة| ٢٠٠٨)، ص٢٥٤ .

(1) M. Duverger: In stitution & politiques Et. Droit , Constitutionnel , Paris , P.840 – 841 .

(٣) د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، الطبعة الأولى، (دار الفكر العربي، القاهرة| ١٩٨٠)، ص٣٤٥ .

(٤) د. عامر عبد رسن الموسوي، المصدر السابق، ص١٢٥ .

(٥) المادة (٦٨) من دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ المعدل.

وعلى الرغم من تقديم مشروع بقانون بمبادرة من النائب الفرنسي باسكال دوبرات في عام (١٨٧٨م) " من أجل تحديد الأفعال المكونة لجريمة الخيانة العظمى أمام مجلس النواب وحصرتها في خمس حالات وهي^(١).

١- إذا أعاق رئيس الجمهورية ممارسة السلطة التشريعية بواسطة وسائل غير مشروعة، كقيامه بحل البرلمان بصفة غير مشروعة، أو إثارة الفتن، أو العصيان ضد البرلمان.

٢- في حالة إتهام رئيس الجمهورية بارتكابه جرائم ضد أمن الدولة طبقاً لقانون العقوبات.

٣- في حالة إقدامه على حرب من دون موافقة البرلمان.

٤- إذا قام بإدخال أو ترك جماعات مسلحة أجنبية تدخل البلاد، إذا قام بأفعال تستهدف قلب الدستور أو إيقافه.

إلا أن هذا المشروع لم يقترن بموافقة البرلمان، وقد أستقر الفقه الفرنسي على مفهوم الخيانة العظمى، وهي قيام رئيس الدولة بخرق نصوص الدستور، تجاوز صلاحياته الدستورية، إساءة التصرف بمصالح البلاد العليا^(٢).

أما بخصوص الطبيعة القانونية لجريمة الخيانة العظمى فقد اختلف الفقه الفرنسي حول طبيعتها من حيث كونها جريمة سياسية أم جنائية، فيذهب الرأي الأول وهم قلة إلى اعتبار جريمة الخيانة العظمى جريمة جنائية لا سياسية^(٣) إذ تستوجب معاقبة الرئيس فيها وتقييد حريته، أما اصحاب الرأي الثاني وهو يعد رأياً مرجوحاً فيذهب إلى أن جريمة الخيانة العظمى هي جريمة مختلطة، فهي لا تعد جريمة سياسية ولا جنائية بل جريمة مختلطة فيها مزيج من الاختصاص السياسي والجنائي، فالجمعية الوطنية هي التي لها الحق في إتهام رئيس الجمهورية وتتم محاكمته أمام محكمة القضاء العليا، أما الرأي الثالث وهو الرأي الغالب في الفقه الفرنسي فيذهب إلى اعتبار جريمة الخيانة العظمى ذات طبيعة سياسية^(٤) إذ تترتب عليها عقوبة سياسية وهي عزل الرئيس من منصبه^(٥).

(١) نويجي محمد فوزي، أسباب مساءلة رئيس الجمهورية، (مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية بكلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، عدد خاص | ٢٠١١)، ص ١٩٦.

(٢) نويجي محمد فوزي، المصدر السابق، ص ١٩٦.

(٣) نويجي محمد فوزي، المصدر السابق، ص ١١٠٢.

وبدورنا نؤيد الرأي الذي يذهب إلى عدّ جريمة الخيانة العظمى بأنها من الجرائم المختلطة فهي تعد جريمة جنائية وسياسية، ودليل ذلك هو إجراءات إتهام رئيس الجمهورية. أما في مصر فإن الدستور المصري لسنة (٢٠١٤م) وفي المادة (١٥٩) قد حدد الحالات التي بموجبها يتم مساءلة رئيس الجمهورية ومن بينها حالة الخيانة العظمى، لكنها لم توضح فكرة الخيانة العظمى، مما جعل الفقه يختلف في تحديدها من حيث كونها جريمة جنائية أو سياسية^(١)، فيرى الدكتور عبدالغني بسيوني أن جريمة الخيانة العظمى التي ترتكب بواسطة رئيس الجمهورية هي جريمة جنائية تحتوي على كل فعل يشكل جريمة ماسة بأمن الدولة وأمنها الداخلي والخارجي، أو نظام الحكم، أو يصدر منه فعل يمثل إهمالاً جسيماً في الحفاظ على سيادة الدولة واستقلالها، أو الاعتداء على أحكام الدستور^(٢).

أما في العراق فإن دستور (٢٠٠٥م) ذكر الخيانة العظمى في المادة (٦١/سادساً/ب) كإحدى الحالات التي تحرك لمساءلة رئيس الجمهورية، لكنه لم يوضح محتوى الخيانة العظمى أو تحديد عناصره المنشئة للمسؤولية، إذ أن مصطلح الخيانة العظمى تتمثل في التصرفات الصادرة من رئيس الجمهورية وتشكل إخلالاً جسيماً في الصلاحيات التي منحه إياها الدستور، وكذلك الأفعال التي تمس أمن الدولة الداخلي والخارجي^(٣).

الفرع الثاني

انتهاك الدستور

يقصد بانتهاك الدستور أن يصدر من رئيس الجمهورية عمل يمثل خرقاً لأحكام الواردة في وثيقة الدستور وتتمثل في مخالفة نص من نصوص الدستور، إيقاف العمل بأحكام الدستور بشكل كلي أو جزئي، أو تغيير الدستور إما عن طريق التعديل أو الإلغاء دون إتباع

(١) أحمد عزيز داؤود، المركز القانوني لرئيس الدولة في الدستورين المصري والعراقي، (رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر | ٢٠١٥)، ص ١٦٢.

(٢) د. عبد الغنى بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، (منشأة المعارف، الإسكندرية | ١٩٩٧)، ص ١٣٧.

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، مضمون الخيانة العظمى المنسوب إلى رئيس الجمهورية، (بحث منشور في مجلة جامعة بابل، المجلد ٦، العدد ١٢، العراق | ٢٠١٢)، ص ١١٧.

السياقات القانونية في ذلك^(١)، إذ يمثل الدستور الوثيقة الرسمية التي توضح شكل الدولة ومعالم النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة وأن انتهاكها يؤدي إلى توقيع الجزاء" بسبب قدسية وعلوية تلك النصوص، ويجب أن يخضع الحكام والمحكومين لنصوص الدستور، ويعد انتهاك الدستور حالة قانونية وليست سياسية، إذ توجد قاعدة قانونية تعرضت لانتهاك وليس إخلال بواجبات الوظيفة السياسية، ففي دساتير الأنظمة الديمقراطية الجمهورية توجد نصوص تمثل قيداً على سلطة رئيس الدولة وتقرر مسؤوليته وإيقاع الجزاء عليه في حالة خروجه عن تلك القيود^(٢).

في مصر نص الدستور المصري لسنة (٢٠١٤م) على حالة انتهاك الدستور كإحدى حالات مساءلة رئيس الجمهورية من قبل البرلمان إلى جانب الخيانة العظمى^(٣)، ويعد الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥م) من الدساتير القليلة، فضلاً عن الدستور المصري الذي أشار إلى حالة انتهاك الدستور ومسوغاً لمساءلة رئيس الجمهورية، إذ نصّ على أنه "رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة الدولة ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على سيادة العراق ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور"^(٤)، هذا النص يشير إلى أن من واجب رئيس الجمهورية السهر على الالتزام بالدستور، وعند عدم الالتزام فإن ذلك يعد إنبهاكا للدستور، وعدم الالتزام بقواعده.

الفرع الثالث

الحث في اليمين الدستورية

يقصد به نقض العهد المؤكد في اليمين المأخوذة على رئيس الجمهورية^(٥)، تنص الدساتير عادة على إلزام أعضاء السلطة التنفيذية أداء اليمين الدستورية قبل مباشرة

(١) د. رافع خضر صالح، إتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين

التشريعي، (مجلة بابل للعلوم الإنسانية، العدد ١٢، العراق | ٢٠٠٧)، ص ١١٩.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، ط ١، (مطبعة البيئة،

دون مكان نشر)، ص ٩٨.

(٣) المادة (١٥٩) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

(٤) المادة (٦٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥) د. رافع خضر صالح شبر، المصدر السابق، ص ١١٩.

مهامهم الوظيفية، إذ نص دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥م) على أنه "يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية أمام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة الخمسين من الدستور"^(١)، ويجب على رئيس الجمهورية بعد أدائه اليمين الالتزام بمضمون هذا اليمين، إذ أن عدم التزامه به يعد نقضاً للعهد الذي قطعه على نفسه، ويكون قد أخلّ بالتزامه الدستورية، ويعد مرتكباً للحنث في اليمين الدستورية^(٢)، ويتحقق نقض الرئيس لعهوده، كما ويعد قد حنث في يمينه الدستورية بالنسبة لالتزامه بالمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدة وسلامة أراضيه، وعليه فإن أي فعل يقدم عليه رئيس الجمهورية ومن شأنه المساس باستقلال البلاد كقبول دخول القوات الأجنبية للدولة، أو تنازله عن جزء من إقليمها لدولة أخرى، أو قبوله تدخل دولة أجنبية في شؤون بلاده الداخلية، يعد بذلك مخالفاً بواجبات اليمين الدستورية^(٣).

ويمكن القول إن المشرع الدستوري العراقي قد توسع في ذكر الحالات التي تؤدي إلى مساءلة رئيس الجمهورية، وحسناً فعل المشرع العراقي "ذلك لأنه يكرس عملية الرقابة على أعمال رئيس الجمهورية، ولكنه لم يحدد محتوى هذه الحالات ولم يوضح مضمونها وعناصرها، وكان الأجدر بالمشرع الدستوري العراقي أن يبين ماهيتها، لوضع حد لاجتهاد الفقهاء ووضع الأمور في مسارها الصحيح.

المطلب الثالث

إجراءات محاكمة رئيس الجمهورية

تنص بعض التشريعات على محاكمة رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة ينص القانون على تكوينها ويغلب على تشكيلها الطابع السياسي.

في فرنسا نص الدستور الفرنسي لسنة (١٩٥٨م) المعدل على أنه "لا يجوز تنحية رئيس الجمهورية إلا في حال إخلاله بواجباته بما يتنافى بشكل واضح مع ممارسة ولايته،

(١) المادة (٧١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) د. محمد طه حسين الحسيني، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، (مكتبة دار السلام القانونية، النجف | ٢٠١٩)، ص ٤١.

(٣) ليلي حنتوشي ناجي الخالدي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، (رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بابل، العراق | ٢٠٠٩)، ص ١٤٩.

وينطق بالتنحية البرلمان المشكل في هيئة محكمة عليا، ويتم إرسال اقتراح عقد اجتماع المحكمة العليا الذي يصادق عليه أحد مجلسي البرلمان فوراً إلى المجلس الآخر الذي يفصل فيه خلال خمسة عشر يوماً، ويرأس رئيس الجمعية الوطنية المحكمة العليا، وتفصل خلال شهر في التنحية بالاقتراع السري، ويطبق قرارها فوراً، وتكون القرارات المتخذة تطبيقاً لهذه المادة بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتشكل منهم المجلس المعني أو المحكمة العليا^(١).

وتجدر الإشارة أن رئيس الجمهورية لا يتحمل مسؤولية التصرفات والأفعال التي يمارسها طبقاً لأحكام المادتين (٢/٥٣) و (٦٨)، والخاصتين بالجرائم الدولية والإخلال بالواجبات، إذ لا يجوز أن ترفع ضده دعوى أو تحقيق أو يُلاحق قضائياً إلا بعد فوات شهر من انتهاء وظيفته^(٢).

وتعد مساءلة الرئيس سياسياً أمام محاكم تتسم بالطابع السياسي هو في الواقع أحد صور المسؤولية السياسية، خصوصاً أنه بالإمكان محاسبة الرئيس " بسبب إهماله في أداء الواجبات الدستورية، إذ تؤدي إدانة الرئيس في مثل هذه الجرائم إلى عزله من منصبه وهي في هذه الحالة تعد عقوبة سياسية دون الإخلال بالعقوبات الجنائية الأخرى^(٣).

وبالنسبة لمصر يكون إتهام رئيس الجمهورية في حالات انتهاك الدستور، أو الخيانة العظمى، أو أي جنائية أخرى بواسطة طلب موقع من أغلبية أعضاء البرلمان على الأقل، وعلق صدور قرار الاتهام على موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس بواسطة إصدار قرار برلماني، ويوقف رئيس الجمهورية عن عمله إلى أن يصدر حكم في الدعوى، وتتم محاكمته أمام محكمة خاصة برئاسة رئيس مجلس القضاء الأعلى وعضوية أقدم نائب لرئيس المحكمة الدستورية العليا، وأقدم نائب لرئيس مجلس الدولة، وأقدم رئيسين بمحاكم الاستئناف، ويتولى الادعاء العام ألامها، وإذا تعذر قيام أحدهم بممارسة مهامه يحل محله في هذه الحالة من يليه في الأقدمية، وتعد أحكام هذه المحكمة نهائية غير قابلة

(١) المادة (٦٨) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.

(٢) المادة (٦٧) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.

(٣) د. عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن، (دار نصر للطباعة الحديثة، دون مكان نشر | ٢٠٢١)، ص ١٨٥.

للطعن، وإذا تمت إدانة رئيس الجمهورية فإنه يعفى من منصبه دون الإخلال بالعقوبات الأخرى^(١).

وبذلك يكون الإعفاء هي العقوبة الرئيسية التي تطال رئيس الجمهورية بسبب ارتكابه جريمة الخيانة العظمى، أو الجريمة الجنائية عند إدانته، إضافة إلى ما تحكم به المحكمة العليا من عقوبات أخرى وفقاً للجريمة المرتكبة، وحدد قانون (٢٤٧) لسنة (١٩٥٦م) في المادة السادسة منه العقوبات التي تفرض على رئيس الجمهورية عند ارتكابه جريمة الخيانة العظمى، أو عدم الولاء للنظام الجمهوري وتمت إدانته، وهي الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة^(٢).

وفي العراق فإن بموجب دستور (٢٠٠٥م) يكون إتهام رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب بناءً على طلب مسبب مقترناً بموافقة الأغلبية المطلقة لمجموع الأعضاء الذي يتكون منهم مجلس النواب^(٣).

وإن الحكمة من ذلك" هو أن إجراء الاتهام يعد من المواضيع الخطرة، إذ أن طلب مساءلة رئيس الجمهورية من قبل الأغلبية المطلقة من أعضاء البرلمان تعني شبه إجماع الكتل السياسية في المجلس، واشترط أيضاً أن يكون الطلب مسبباً، أي ذكر الأسباب القانونية والواقعية التي أدت إلى إصداره" وذلك لضمان سلامة الإجراءات المتعلقة بتوجيهه، ويضمن التسبب كذلك التآني والتروي في إصدار القرار، والتعرف على الأسباب القانونية والواقعية التي أدت إلى صدوره^(٤).

يلاحظ أن الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥م) لم يبين وضع رئيس الجمهورية بعد اتهامه من مجلس النواب، فهل يستمر بأداء أعماله الدستورية أم يوقف عن العمل إلى أن تصدر المحكمة الاتحادية العليا الحكم في دعوى الاتهام، نرى أن المشرع الدستوري العراقي لم يعالج هذه الحالة مثل ما فعل الدستور المصري لسنة (٢٠١٤م) عندما نصّ على إيقاف عمل رئيس الجمهورية إلى أن يصدر حكم في الدعوى، كان الأجدر بالمشرع الدستوري

(١) المادة (١٥٩) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

(٢) ميلود خيرجة، اليات الرقابة التشريعية، دراسة مقارنة، (دار الفكر والقانون، الإسكندرية) ٢٠١٤، ص ١٣٣.

(٣) المادة (٦١/سادسا/أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) أحمد عزيز داؤود، المصدر السابق، ص ١٧٥.

العراقي أن ينص على إيقاف عمل رئيس الجمهورية بعد اتهامه من مجلس النواب“ لأنه من غير المنطقي أن يستمر رئيس الجمهورية بممارسة أعماله الدستورية وهو متهم بإحدى حالات الخيانة العظمى، انتهاك الدستور، الحث في اليمين الدستورية، وباستمراره سيشكل خطراً على مصالح الشعب ويعرضه للخطر.

وتتم محاكمته بواسطة المحكمة الاتحادية العليا في حالات الحث في اليمين الدستورية، انتهاك الدستور، الخيانة العظمى، والجزاء المترتب على إدانة رئيس الجمهورية هو إعفاءه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بواسطة إصدار قرار برلماني^(١)، وكذلك حدد الدستور اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية، وإحالة إلى المشرع العادي لوضع آلية تنظيم وإجراءات ممارسة هذا الاختصاص^(٢).

وثمة تساؤل يثار بهذا الصدد، إذ لم يصوت مجلس النواب على إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا، خاصة إذا كان يوجد من يدعمه داخل البرلمان، ما الحكم الذي ستصدره المحكمة لو تمت فيها إدانة الرئيس.

ويرى الدكتور علي يوسف الشكري ونحن نؤيده أنه كان الأجدر بالمشرع الدستوري العراقي النص على إقالة رئيس الجمهورية بمجرد صدور حكم بإدانته من قبل المحكمة الاتحادية استناداً إلى نص المادة (٩٤) من الدستور العراقي التي تنص على أنه "قرارات المحكمة الاتحادية العليا باطة وملزمة للسلطات كافة"^(٣).

من التطبيقات العملية لمحاكمة رئيس الدولة في العراق إتهام رئيس الجمهورية فؤاد معصوم في سنة (٢٠١٧م) ، وكان السبب في ذلك هي مسألة استفتاء إقليم كردستان“ لغرض الانفصال عن العراق، إذ أُتهم بأنه لم يحافظ على نظام الحكم الديمقراطي، وكذلك حثه باليمين الدستورية، وانتهاكه الدستور“ لأنه لم يقف ضد رغبة إقليم كردستان بالانفصال عن العراق، لكن الدعوى رُدت من الناحية الشكلية عن طريق دفع أبداه وكيله“

(١) المادة (٦١/سادساً/ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٩٣/سادساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. وينظر أيضاً المادة

(٤/سادساً) من قانون التعديل الاول لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣ لسنة ٢٠٢٠.

(٣) د. علي يوسف الشكري، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية، دراسة مقارنة، ط١، (أيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة | ٢٠١٤)، ص ٢١٢.

لأن النظر فيها ليس من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا، وذلك لعدم صدور قانون ينظم كيفية الفصل في هذه الاتهامات بعد ، وبناءً على ذلك قررت المحكمة رد الدعوى لعدم الاختصاص^(١).

ويرى الباحث أنه لا يوجد قانون خاص في العراق يوضح آلية إتهام ومحاكمة رئيس الجمهورية والعقوبات التي يمكن تطبيقها.

في نهاية هذا المبحث يتضح لنا أن آلية اختيار رئيس الجمهورية في فرنسا ومصر يختلف عن العراق، إذ يدين رئيس الجمهورية بوجوده في فرنسا ومصر على الاقتراع السري المباشر من قبل الشعب، أما في العراق فإن اختيار رئيس الجمهورية هو من صلاحية مجلس النواب بواسطة أغلبية ثلثي عن طريق اصدار قرار برلماني ولا دخل للشعب في اختياره، ولعل السبب في ذلك "أن العراق يتبنى النظام البرلماني التقليدي على العكس من فرنسا ومصر، إذ يعدان من الأنظمة البرلمانية المتطورة أو شبه الرئاسية، أما بالنسبة لمساءلة رئيس الجمهورية فأن الأنظمة السياسية في فرنسا ومصر والعراق يجمعون على مساءلة رئيس الجمهورية من قبل البرلمان، ولكنهم يختلفون في ذكر الحالات التي تؤدي الى مساءلته، ففي فرنسا يسأل رئيس الجمهورية سياسياً في حالات الإخلال بواجباته الرسمية، أما مصر فرئيس الجمهورية يكون مسؤولاً سياسياً في حالات الخيانة العظمى، انتهاك الدستور، في حين أن في العراق يكون رئيس الجمهورية معرضاً للمساءلة في حالات الحنث في اليمين الدستوري، انتهاك الدستور والخيانة العظمى.

(١) حكم المحكمة الاتحادية العليا، العدد ٤١/اتحادية/٢٠١٧، منشور على موقع:

www.iraqfsc.iq/https

تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٨/٣.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من كتابة البحث توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات وهي كالآتي:

أولاً: الاستنتاجات

- ١- يمارس البرلمان إضافة إلى تشريع القوانين إصدار قرارات برلمانية عديدة تجاه السلطة التنفيذية كإقرار انتخاب رئيس الجمهورية ومسائلته.
- ٢- إن المشرع العراقي أخذ بالمعيار الموضوعي في التمييز بين الأعمال البرلمانية والقرارات الإدارية" لما فيه من ضمانة حقيقية في الحفاظ على حقوق وحريات الأفراد.
- ٣- يختلف أسلوب اختيار رئيس الجمهورية في العراق عن فرنسا ومصر إذ أن انتخابه رئيساً لجمهورية العراق يكون من خلال مجلس النواب بواسطة إصدار قرار برلماني عكس رئيس الجمهورية في فرنسا ومصر إذ يعتمد اختياره بالاقتراع السري المباشر من قبل الشعب.
- ٤- تباينت دساتير الدول المقارنة في أسباب مساءلة رئيس الجمهورية ، في فرنسا يُسأل رئيس الجمهورية في حالة الإحلال بواجباته الوظيفية والجرائم ذات الطابع الدولي، ومصر توجد حالتان لمساءلة الجمهورية هما جريمة الخيانة العظمى وخرق الدستور، أما بالنسبة للعراق فإن المشرع الدستوري العراقي قد توسع في ذكر الحالات التي تؤدي إلى مساءلة رئيس الجمهورية وهي حالات، الخيانة العظمى، خرق الدستور، والحنث باليمين.

ثانياً: التوصيات

- ١- ندعو المشرع الدستوري العراقي تعديل المادة (٧٠/أولاً) من دستور سنة (٢٠٠٥م) وجعل انتخاب رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء في مجلس النواب بدلاً من أغلبية الثلثين" وذلك لصعوبة تحقيقها في ظل الخارطة السياسية والطائفية والقومية في البلاد .

٢- نقترح على المشرع الدستوري العراقي أن يضيف فقرة في الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥م) تتضمن حل البرلمان بشكل تلقائي وبحكم الدستور، في حالة فشله في انتخاب رئيس الجمهورية خلال مدة ستين يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة للبرلمان الجديد.

٣- ذكر المشرع الدستوري العراقي ثلاث حالات تتم بموجبها مساءلة رئيس الجمهورية بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا وهما الخيانة العظمى، وانتهاك الدستور، والحنث في اليمين الدستوري، ولكن لم يبين محتوهم الموضوعي ولم يعرفهما، لذلك نوصي المشرع الدستوري العراقي بإعادة صياغة نص المادة (٦١ من سادسا/ب) من الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥م) وإعطاء تعاريف موضوعية لجميع حالات مساءلة رئيس الجمهورية.

٤- نوصي المشرع العراقي إلى ضرورة إصدار قانون خاص باتهام ومحاكمة رئيس الجمهورية من أجل تفعيل النصوص الدستورية وبيان الأحكام التفصيلية المتعلقة باتهام ومحاكمة الرئيس والعقوبات التي يمكن تطبيقها.

٥- ندعو المشرع الدستوري العراقي أن ينصّ في الدستور على إيقاف عمل رئيس الجمهورية بعد اتهامه من قبل البرلمان إلى أن تفصل المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى، لأنه من غير المنطقي أن يستمر رئيس الجمهورية بممارسة أعماله الدستورية وهو متهم بإحدى حالات الخيانة العظمى، انتهاك الدستور، الحنث في اليمين الدستورية، وباستمراره سيشكل خطراً على مصالح الشعب ويعرضه للخطر.

٦- نوصي المشرع الدستوري العراقي بإعادة صياغة نص المادة (٦١/سادسا/ب) من الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥م) لتكون كالآتي (اعفاء رئيس الجمهورية بعد إدانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية: أ_ الحنث في اليمين الدستورية ب_ انتهاك الدستور ج_ الخيانة العظمى) من دون حاجة إلى تعليق نفاذ حكم المحكمة الاتحادية العليا بمجلس النواب“ وذلك لوضع الأمور في مسارها الصحيح.

٧- ضرورة تعديل المادة (٧٥ / اولاً) من الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥م) وجعلها كالاتي ((لرئيس الجمهورية تقديم استقالته إلى رئيس مجلس النواب وتعد نافذة بعد موافقة مجلس النواب على الطلب بالقبول أو الرفض)).

٨- أغفل المشرع الدستوري العراقي في المادة (٧٥/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥م) تحديد الجهة الثالثة التي تحل محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب كان، فقد يحصل أن يكون نائبه غير موجود، وكذلك قد يحدث أن يكون البرلمان منحلًا فكيف لرئيس مجلس النواب أن يكون رئيساً للجمهورية، فكان الأولى بالمشرع الدستوري العراقي تحديد تلك الجهة، ونفضل أن يكون رئيس مجلس القضاء الأعلى لحين إجراء انتخابات جديدة.

The Authors declare That there is no conflict of interest

References

First: Holy Qur'an

Second: Dictionaries

- 1 -Al-Fayoumi. Ahmed, Al-Musbah Al-Muneer, (Library of Lebanon, Beirut| 1987)
- 2 -Al-Razi. Al-Imam Muhammad, Mukhtar Al-Sihah, (Library of Lebanon, Beirut| 1986)
- 3 -Allama Ibn Mandhur, Lisan Al- Arab, Volume Five, (Dar Al-Hadith, Cairo| 2003)
- 4 -Al-Majam Al-Waseed, 4th Edition, (The International Al Shorouk Library, Egypt| 2004)

Third: Legal books

- 1- Seifan. Ahmed, Dictionary of Political, Constitutional and International Terms, 1st Edition, (Library of Lebanon, Publishers| 2004)
- 2- Makkawi. Bahaa El Din, Political Decision, Bahrain Institute for Political Development, 2017, p. 10.

- 3- Nassar. Jaber, The Simple in Administrative Judiciary, A Study of the Manifestations of the Egyptian State Council and its Creativity in Protecting the Principle of Legality, (without a publishing house, Cairo| 2020)
- 4- Morsi. Hossam, Constitutional Law, Basic Ingredients for Application to the Contemporary Constitution, (Dar Al Fikr Al Jamia, Alexandria, without publication year)□
- 5- Al-Qaisi. Hanan, Parliamentary Immunity in Iraq, an analytical study compared to the internal system of the Parliament and the Kurdistan National Council, (Al-Qadi Journal, No. 3, Year 3, Iraq| 2011)
- 6- Shuber. Rafea, Studies in the Responsibility of the Head of State, 1st Edition, (Environment Press, without a place of publication)□
- 7- Abdel Hai. Rasha, Criteria for distributing jurisdiction between the judicial judiciary and the administrative judiciary and its practical problems, (The Modern Book Foundation, Beirut | 2014)
- 8- Gamal El-Din. Sami, The Origins of Administrative Law, (New University House, Alexandria| 2011)
- 9- Bassiouni. Abdel Ghani, Political Systems and Constitutional Law, (Alexandria Knowledge Foundation| 1997)
- 10- Al Kayyali. Abdel Wahab, Encyclopedia of Politics, 1st Edition, (The Arab Foundation for Studies and Publishing, Beirut, without publication date)
- 11- Khalifa. Abdel Aziz, The Comprehensive Administrative Encyclopedia in Cancellation of

- Administrative Decision and Disciplining of Public Employees, Part One, (Knowledge Foundation, Alexandria, without publication year)
- 12- Abdel Meguid. Azza, the responsibility of the head of state, a comparative study of the French system, the Egyptian system, the Islamic system, (Arab Renaissance House, Cairo| 2008)
- 13- Ismail. Issam, The Legal Nature of the Administrative Decision, A Comparative Rooting Study in the Light of Jurisprudence and Ijtihad, (Al-Halabi Human Rights Publications, Beirut| 2009)
- 14- Al Shukri. Ali, The Constitutional Center of the President of the Republic, a comparative study, 1st Edition, (ITRAC for printing, publishing and distribution, Cairo, without publication year)
- 15- Fahmy. Omar, Comparative Constitutional Law, (Nasr House for Modern Printing, without a place of publication | 2021)
- 16- The legislative function of the head of state in the presidential and parliamentary systems, first edition, (Arab Thought House, Cairo| 1980)
- 17- Lilo. Mazen, Administrative Law, (Arab Academy Publications, Denmark| 2008).
- 18- Al-Maslamani. Muhammad, Encyclopedia of Administrative Law, a comparative study, (Dar Al-Fikr and Law, Mansoura| 2018)
- 19- Abdel Wahab. Muhammad, Administrative Judiciary: The Principle of Legality and Organization of Administrative Judiciary Jurisdiction of the State

- Consultative Council, 1st Edition, (Al-Halabi Human Rights Publications, Cairo| 2005)
- 20- Al-Husseini. Muhammad, Principles of Constitutional Law and the Constitutional System in Iraq, (Dar al-Salaam Law Library, Najaf | 2019)
- 21- Fahmy. Mustafa, Administrative Judiciary and the State Council, (Al-Qada' District, University Press, Alexandria| 1999)
- 22- Al-Shawi. Munther, The Philosophy of the State, 2nd Edition, (Al-Zakira for Publishing and Distribution, Baghdad| 3013)
- 23- Duverger. Maurice, Political Institutions and Constitutional Law, Major Political Systems, 1st edition, (translated by George Saad, | 1992)
- 24- 24-Miloud Khairja, Mechanisms of Legislative Oversight, A Comparative Study, (House of Thought and Law, Alexandria | 2014)
- 25- Al-Ahmad. Wassim, Parliamentary Oversight of the Administration's Work in the Parliamentary and Presidential System, 1st Edition, (Al-Halabi Human Rights Publications, Beirut |2008)

Fourth: Dissertation and Theses

- 1 -Daoud. Ahmed, the legal status of the head of state in the Egyptian and Iraqi constitutions, A (master's thesis submitted to the Council of the Faculty of Law, Mansoura University| 2015)
- 2 -Mahmoud. Ardalan, The Criminal Responsibility of the Head of State in Internal Legislation, (PhD thesis submitted to the Council of the College of Law and Politics, Salah al-Din University, Erbil| 2012)

- 3 -Al-Shammari. Ismail, the legal nature of the decisions of the House of Representatives, a comparative study, A (master's thesis, Faculty of Law, Al-Nahrain University| 2015)
- 4 -Al-Musawi. Amer, The Authority and Responsibility of the President of the Republic of in the Constitution of Iraq for the year 2005, (Master's thesis, College of Law, Al-Mustansiriya University, Iraq |2014)
- 5- Al-Khalidi. Laila, Parliament's Influence on the Head of State in Some Constitutional Systems, (Master's Thesis, Faculty of Law, University of Babylon, Iraq | 2009)□
- 6 -Mahmoud. Muhammad, the Iraqi Parliament, an analytical and descriptive study under the 2005 Constitution of Iraq, (Master's thesis, College of Law, University of Kufa, Iraq | 2014)

Fifthly: Research and journals

- 1 -Shuber. Rafea, The accusation and trial of the head of state in the constitutions of the two-chamber system, (Babel Journal for Human Sciences, No. 12, Iraq |2007)
- 2 -Shuber. Rafea, The Content of High Treason Attributed to the President of the Republic, (Research published in the Journal of Babylon University, Volume 6, Issue 12, Iraq |2012)
- 3 -Fawzy. Nouigi, Reasons for the Accountability of the President of the Republic, (Journal of Law for Legal and Economic Research, Faculty of Law, University of Alexandria, Special Issue |2011)

Sixth: Constitutions

- 1 -The Constitution of the United States of America of 1789.
- 2 -The French Constitution of 1958 as amended.
- 3 -The Iraqi constitution for the year 2005.
- 4 -The Egyptian Constitution of 2014.

Seventh: Laws

- 1-State Consultative Council Law No. 65 of 1979. The Fifth Amendment of Law No. 17 of 2013.
- 2-Egyptian State Council Law No. 47 of 1972.

Eighth: Judicial rulings

- 1 -Federal Supreme Court ruling, No. 17/Federal/2022.
- 2 -Federal Supreme Court ruling, No. 41/Federal/2017.
- 3 -Federal Court ruling No. 24/Federal/2022.
- 4- The ruling of the Egyptian Administrative Court, third year, item 26, p. 106.

Ninth: Websites

- 1- The official website of the Federal Supreme Court, [www.iraqfsc.iq/https:](http://www.iraqfsc.iq/)

Tenth: foreign sources

- 1- M. Duverger: In stitution & politiques Et. Droit, Constitutionals, Paris, P.840 – 841 .

