



الرقابة على اختصاصات رئيس الجمهورية في العراق (دراسة مقارنة)

الباحث: زياد علي جاسم

جامعة الفلوجة- كلية القانون

المشرف: ا.م.د. عكاب احمد محمد

جامعة كركوك-كلية القانون والعلوم السياسية

Oversight of the Powers of the President of the Republic in Iraq (a Comparative Study)

Researcher: Ziad Ali Jassim

University of Fallujah - College of Law

Dr. Okab Ahmed M0hammed

University of Kirkuk - College of Law and Political Science

المستخلص: الأنظمة الديمقراطية الحديثة اخضعت اعمال رئيس الدولة للرقابة القضائية او السياسية، فكانت اعمال رئيس الدولة سابقا محصنة من الرقابة وكانت تسمى اعمال السيادة وترك امر النظر بها للقضاء ، الا انه ويصدر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اخضع اختصاصات رئيس الجمهورية للرقابة ، فيتمتع القضاء والسلطة التشريعية (مجلس النواب) بأهمية كبرى في مجال الرقابة على اختصاصات رئيس الجمهورية ، ولا تخلو من الرقابة السياسية التي يمارسها مجلس النواب فضلا عن الى الوظيفة التشريعية من الخطورة ، فمن الممكن أن يؤدي هذا الاجراء الى اعفاء رئيس الجمهورية من منصبه مما يولد اثر سياسياً كبيراً على الدولة بصورة عامة، وعلى رئيس الجمهورية بصورة خاصة، ومن هنا كانت رغبتنا في تسليط الضوء على الرقابة على اختصاصات رئيس الجمهورية في العراق، وبيان موقف التشريعات المقارنة من هذا الموضوع. **الكلمات المفتاحية:** اختصاصات، رئيس، الرقابة.

Abstract: Modern democratic systems have subjected the actions of the head of state to judicial or political oversight. Previously, the actions of the head of state were immune from oversight and were called acts

of sovereignty and were left to be examined by the judiciary. However, with the issuance of the Constitution of the Republic of Iraq in 2005, it subjected the powers of the President of the Republic to oversight, so that the judiciary and legislative authority (Council Representatives) is of great importance in the field of oversight of the powers of the President of the Republic, and the political oversight exercised by the House of Representatives in addition to the legislative function is not without danger, as this measure could lead to the removal of the President of the Republic from his position, which would generate a major political impact on the state in general and on The President of the Republic in particular, and hence our desire to shed light on the oversight of the powers of the President of the Republic in Iraq, and to clarify the position of comparative legislation on this issue. **Keywords:** competencies, president, oversight.

المقدمة

يتمتع رئيس الجمهورية بمركز سياسي، وإداري ويشغل أعلى منصب في الهيكل الحكومي للدولة العراقية على وفق الدستور، وله دور رئيس في توجيه الحكم، ويعد ممثل الشعب، ويرعى مصالحه والساهر على تحقيق الالتزام بالدستور وحماية استقلال البلاد، فمنحه المشرع اختصاصات يمارسها منفرداً او مشتركاً مع السلطات الأخرى، الا ان تلك الاختصاصات التي يمارسها رئيس الجمهورية ليست بمنأى عن الرقابة فهي خاضعة للرقابة التي تقررها الدساتير والقوانين المطابقة لإحكامه من اجل عدم خروجها عن نطاقها والتعسف في استعمالها، ففي حال مخالفتها يستوجب بطلان العمل المخالف لإحكام الدستور، فقبل صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ كانت اعمال رئيس الجمهورية غير خاضعة للرقابة كونها تعد اعمال سيادة. فمنع

القضاء من النظر في اعمال السيادة او اعمال معينة لا يتناسب مع نظام الدولة، فالمنع من الرقابة لبعض الاعمال الصادرة من السلطات او الهيئات التي تحكم الدولة لا يتناسب مع نظام الدولة القائم على تطبيق الدستور، وانما يتناسب مع الدولة القائمة على احتكار السلطة بيد الحاكم، الا انه وبعد صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والذي تخلى عن فكرة اعمال السيادة واخضع اعمال رئيس الجمهورية للرقابة سواء كانت رقابة قضائية ام سياسية فجميع المراسيم الجمهورية او القرارات او الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية غير محصنة من الطعن بها سواء بالتعويض ام بالإلغاء فحق التقاضي مكفول للجميع ، ولا يمكن التدخل في عمل القضاء او التأثير عليه فالسلطة القضائية مستقلة ، ولا سلطان عليها وتمارس اختصاصاتها على وفق مبدأ الفصل بين السلطات ففي النظام البرلماني رئيس الجمهورية غير مسؤول عن اعماله التي تتعلق بالوظيفة، في حين ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اقر بالمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية.

أهمية البحث: لما كانت اعمال رئيس الجمهورية محصنة من الطعن بها امام القضاء وكذلك لا يمكن ممارسة رقابة البرلمان على اختصاصات رئيس الجمهورية، الا انه أضحت جميع اختصاصات واعمال رئيس الجمهورية خاضعة للرقابة وذلك من اجل تقويم الاعمال التي يعثرها الخلل، وبما ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تبنى النظام البرلماني الذي اتم بوجود برلمان منتخب له اختصاصات كثيرة منها الرقابة على اعمال رئيس الجمهورية، مع إقرار الدستور بالرقابة القضائية على جميع القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية.

مشكلة البحث: بصدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والذي تبنى النظام البرلماني القائم على ثنائية السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) واخضع اعمال السلطة التنفيذية للرقابة السياسية من البرلمان ، فضلا عن اخضاع جميع القرارات للطعن ، فاضحت اختصاصات رئيس الجمهورية غير محصنة وعرضة للطعن بها امام القضاء فضلا عن الرقابة السياسية ، وبما ان النظام القضائي في العراق اخذ بالنظام المزدوج مع استحداث المحكمة الاتحادية العليا والتي لها اختصاص النظر في المراسيم الجمهورية . والسؤال من هي الجهة

القضائية التي تنظر الطعون المقدمة على اختصاصات رئيس الجمهورية ؟ هل هو القضاء العادي ام الإداري ام الدستوري ؟

منهج البحث: سوف نتبع في كتابة بحثنا المنهج التحليلي والمقارن من خلال جمع المادة العلمية عن موضوع البحث سواء تعلق الامر بنصوص دستورية ام قانونية ام اراء فقهية وتحليلها، ومقارنة موضوعنا بالتشريع الألماني واللبناني وذلك ان تشريعات تلك الدول مشابهة لنظامنا وهو النظام البرلماني.

خطة البحث: ينقسم موضوع بحثنا على المبحثين الآتيين : المبحث الأول سوف يكون عن الرقابة القضائية على اختصاصات رئيس الجمهورية، اما بخصوص المبحث الثاني سوف يكون عن الرقابة السياسية على اختصاصات رئيس الجمهورية وتقدير نجاعتها . ومن ثم نتهي بحثنا بخاتمة ندون فيها الاستنتاجات والتوصيات التي نراها مهمة.

المبحث الأول: الرقابة القضائية على اختصاصات رئيس الجمهورية: يمارس رئيس الجمهورية اختصاصاته الممنوحة له بموجب الدستور، الا ان هذه الاختصاصات لا بد ان تكون متوافقة لأحكام القانون كونها معرضة للرقابة القضائية ذلك من اجل الحفاظ على حقوق المواطنين وضمان عدم تعسف رئيس الجمهورية في ممارسة اختصاصاته، فأناط المشرع الدستوري السلطة القضائية حق مراقبة القرارات والأوامر الصادرة من السلطة التنفيذية ومطابقتها لأحكام القانون، والرقابة القضائية تعد خير ضمانة لمبدأ المشروعية وبذلك اخذ القضاء العراقي بنظام القضاء المزدوج (القضاء العادي والقضاء الإداري) فضلا عن ذلك اخذ بمراقبة اعمال السلطات الاتحادية واخضعها لرقابة القضاء الدستوري (المحكمة الاتحادية العليا)، وهذا ما نبينه في مبحثنا وتقسيمه على النحو الآتي : المطلب الأول عن رقابة القضاء العادي اما المطلب الثاني عن رقابة القضاء الإداري وبخصوص المطلب الثالث سوف يكون عن رقابة القضاء الدستوري.

المطلب الأول: رقابة القضاء العادي: تختص السلطة القضائية بحكم القانون في فض المنازعات المرفوعة اليها ((وان القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ،

ولا يجوز لأي سلطة التدخل في القضاء او في شؤون العدالة ((^(١)) ومن الواجب على الدولة ان تكفل حق التقاضي لجميع الأشخاص سواء الطبيعية ام المعنوية^(٢) . وتأكيذا على هذا الحق اوجب قانون المرافعات المدنية ذي الرقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل المحاكم المدنية النظر في كافة المنازعات الا ما استثني منها بنص خاص^(٣) ، وتم التأكيد على ولاية المحاكم العادية في نظر المنازعات المدنية او الإدارية بالنص عليها في قانون التنظيم القضائي ذي الرقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل^(٤) . فولاية القضاء متاحة لكل من يطلبها لا فرق بين الأشخاص الاعتيادية او الأشخاص المعنوية المتمثلة بالدولة (سلطات ، هيئات ، إدارات) فيقع على عاتق القضاء مدى بيان موافقة القانون للوقائع التي هي محل النزاع على ان لا يحق للقاضي الامتناع من قبول الدعوى ونظرها وإصدار الحكم فيها ، وهذا ما نصت عليه المادة (٣٠) من قانون المرافعات المدنية العراقي ذي الرقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل ((لا يجوز لاي محكمة ان تمتنع عن الحكم بحجة غموض القانون او فقدان النص او نقضه والا عد القاضي ممتنعا عن احقاق الحق . ويعد أيضا التأخير غير المشروع عن اصدار الحكم امتناعا عن احقاق الحق))^(٥) . الا ان منع القضاء من النظر في بعض المنازعات والتي تعد من اعمال السيادة فهو لا يتناسب مع نظام الدول القائم على تطبيق الدستور ، وانما يعد اعتداءً وتجاهلاً

^(١) ينظر المادة (٨٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

^(٢) الشخص الطبيعي هو الانسان ، اما الأشخاص المعنوية بحسب ما بينه القانون المدني العراقي ذي الرقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل في الفقرة (أ / ٤٧) والتي تنص على ((الأشخاص المعنوية هي : أ - الدولة)) .

^(٣) ينظر المادة (٢٩) من قانون المرافعات المدنية ذي الرقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ١٧٦٦ في ١٠ / ٨ / ١٩٦٩ والتي تنص على ((تسري ولاية المحاكم المدنية على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية بما في ذلك الحكومة وتختص بالفصل في كافة المنازعات الا ما استثني بنص خاص)) .

^(٤) ينظر المادة (٣) من قانون التنظيم القضائي ذي الرقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٢٧٤٦ في ١٧ / ١٢ / ١٩٧٩ والتي تنص على ((تسري ولاية القضاء على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية ، العامة والخاصة ، الا ما استثني منها بنص خاص)) .

^(٥) ينظر المادة (٣٠) من قانون المرافعات المدنية ذي الرقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ١٧٦٦ في ١٠ / ٨ / ١٩٦٩ .

على القانون كون السلطة القضائية قائمة بذاتها فلا يجوز التدخل في اختصاصاتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات (١).

فكان القضاء في العراق موحداً ينظر جميع المنازعات سواء كانت مدنية ام إدارية فكان من الدول المتبعة للنظام القضائي الموحد ، كان يتمتع بالولاية العامة في نظر جميع المنازعات استنادا الى نصوص القوانين التي منحت القضاء هذا الاختصاص ، الا ما استثني منها بنص قانوني صريح على ان يفسر هذا الاستثناء تفسيراً ضيقاً (٢).

فالمنازعات حول القرارات الإدارية تعد منازعات قانونية فيكون النظر فيها امام المحاكم العادية مالم يوجد نص يمنع المحاكم من نظر هذه الطعون ، ففي تلك الحقة صدرت الكثير من القرارات القضائية (٣) ، التي تبين مدى ولاية المحاكم العادية للنظر في الطعون المقدمة اليها فيما يخص المنازعات الإدارية الا ان هذا النص لا يخلو من الاستثناءات المنصوص عليها في القوانين ، فنص قانون الخدمة المدنية ذي الرقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل في الفقرة (١ / ٥٩) منه على ((لا تسمع في المحاكم الدعاوى التي يقيمها على الحكومة الموظف او المستخدم الذي يدعي بحقوق نشأت من هذا القانون او بموجب قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٦٥ وتعديلاته او أي نظام صدر بموجبها بل يكون البت في مثل هذه القضايا وما يتفرع عنها في مجلس الانضباط العام)) (٤).

١) د. حامد محمد أبو طالب : منع القضاء من نظر اعمال السيادة في الشريعة الإسلامية والقانون المصري ، دار الكتاب الجامعي ، القاهرة ، ١٩٩٥ ، ص ٨٤ .

٢) خضر عكوبي يوسف : موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد – كلية القانون ، ١٩٧٦ ، ص ٥٢ .

٣) أصدرت محكمة تمييز العراق العديد من القرارات نحو القرار المرقم ١٣٣٥ حقوقية ١٩٦٧ في ٣/٢ / ١٩٦٨ والمتضمن (... وان للمحاكم الولاية العامة للنظر في كل ضرر يلحق الأشخاص من القرار الإداري المخالف للقانون ... ((القرار مشار اليه لدى خضر عكوبي يوسف : المصدر السابق ، ص ٥٣ .

٤) ينظر الفقرة (١ / ٥٩) من قانون الخدمة المدنية ذي الرقم ٢٤ في ١٩٦٠ المعدل والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٠٠ في ٢ / ٦ / ١٩٦٠ .



والاستثناء الاخر الذي نص عليه قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ذي الرقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ المعدل في الفقرة (١ / ٣٨) لا تسمع المحاكم الدعاوى التي تقام على الوزارة او الجامعة او الهيئة او الكلية او المعهد في كل ما يتعلق بالقبول او الانتقال او الامتحانات او العقوبات الانضباطية التي تفرض على الطلبة والفصل وترقين القيد وغيره ويكون للوزارة وللجامعة وللهيئة وحدها حق البت في الشكاوى التي تنشأ عن هذه الأمور))^(١) .

فالقضاء في تلك الحقبة يميل الى التوسع في ولايته العامة للنظر في المنازعات سواء المدنية ام الإدارية ، فأضحى للقضاء العادي النظر في المنازعات التي تكون الدولة او مؤسساتها الدستورية احد أطرافها مستندة في ذلك الى قانون المرافعات المدنية الذي اوجب الولاية العامة للمحاكم العادية .

واما بخصوص رقابة القضاء العادي على اختصاصات رئيس الجمهورية نجد ان ما يصدر من رئيس الجمهورية من مراسيم او قرارات فإنها خاضعة لرقابة القضاء العادي ، فنظر القضاء المدني الدعوى المقدمة من رئيس مجلس القضاء الأعلى إضافة لوظيفته على المدعى عليه رئيس الجمهورية إضافة لوظيفته والذي يطلب في دعواه سحب المرسوم الجمهوري ذي الرقم (٤) والصادر في ٢٠ / ١ / ٢٠٢٠ والمتضمن تعيين السيد محمد رجب بكر الكبيسي عضوا اصليا في المحكمة الاتحادية العليا ، فأقام المدعي دعواه امام محكمة البداية على انها صاحبة الولاية العامة في القضاء المدني طبقا لنص المادة (٢٩) من قانون المرافعات المدنية ذي الرقم (٣٨) لسنة ١٩٦٩ المعدل السابق ذكرها ، فالقضاء المدني هو صاحب الولاية العامة في فض المنازعات وهذه الولاية مطلقة ولا يقيد بها الا ما استثني بنص قانوني صريح غير قابل للتأويل ، فأصدرت محكمة البداية قرارها ببطلان المرسوم الجمهوري الخاص بتعيين السيد محمد رجب الكبيسي عضوا اصليا في المحكمة الاتحادية العليا ، الا ان المدعى عليه طعن بقرار محكمة البداية تمييزاً وما كان من محكمة التمييز الاتحادية الا المصادقة على قرار محكمة

^(١) ينظر الفقرة (١ / ٣٨) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ذي الرقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ المعدل والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣١٩٦ في ٤ / ٤ / ١٩٨٨ .

بداة الكرخ^(١) الذي قضى ببطلان المرسوم الجمهوري الخاص بتعيين السيد محمد رجب الكبيسي ، وان ما استندت اليه محكمة التمييز الاتحادية من قبول نظر الدعوى امام المحاكم المدنية كونها صاحبة الولاية العامة ، ان ما جاء بقانون مجلس الدولة ذي الرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل^(٢) في الفقرة (رابعا / ٧) والتي جعلت اختصاص محكمة القضاء الإداري هو الفصل في صحة الأوامر والقرارات الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام ... الخ ، فكان هذا هو تبرير محكمة التمييز ان المحاكم المدنية هي صاحبة الولاية العامة اما المحاكم الإدارية فهي صاحبة الولاية الخاصة بالنزاعات الإدارية البحتة ، الا اننا لا نؤيد ما ذهب اليه محكمة التمييز الاتحادية على ان القضاء المدني هو صاحب الولاية العامة وذلك ان ما يصدر من رئيس الجمهورية من مراسيم جمهورية او قرارات إدارية والتي لا تحمل قوة القانون فانها تعد قرارات إدارية يمكن الطعن بها امام المحاكم الإدارية هذا من جانب ، ومن جانب اخر ان قانون مجلس الدولة جاء لاحقا لقانون المرافعات المدنية فيكون العمل باحكام القانون اللاحق والذي انشأ محكمة القضاء الإداري والتي تختص في النظر بصحة القرارات الإدارية ، الا ان قانون مجلس الدولة نص على استثناء بعض الاعمال المتمثلة باعمال السيادة واخرجها من ولاية المحاكم الإدارية ، الا انه صدر قانون ذي الرقم ١٧ لسنة ٢٠٠٥ والمعدل بالقانون ذي الرقم ٣ لسنة ٢٠١٧ ، وطبقا لنص المادة (١٠٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ اضحى جميع القرارات والاعمال الصادرة من رئيس الجمهورية خاضعة لرقابة القضاء وبما ان الأصل للمراسيم الجمهورية تنظر من المحاكم الإدارية وتم استثناءها في تلك الحقبة فإنها تعود الى قاضيها الطبيعي وهي محكمة القضاء الإداري .

(١) ينظر قرار محكمة التمييز الاتحادية ذي العدد (٤ / ٥ الهيئة العامة / ٢٠٢٠) في ١٧ / ٣ / ٢٠٢٠ والمنشور على الصفحة الرسمية لرابطة احفاد حمورابي للتطوير الإداري والقانوني على الفيس بوك ، تاريخ الزيارة : ٢٠ / ٤ / ٢٠٢٤ ، وقت الزيارة : ١٠ : ١٢ صباحا .

(٢) ينظر قانون مجلس الدولة ذي الرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٢٧١٤ في ١١ / ٦ / ١٩٧٩ .

المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري: بينا في المطلب السابق ومن خلال النصوص القانونية ان القضاء العادي (المدني) يملك الولاية في المنازعات الإدارية الا ان هناك رأي فقهي يذهب بالقول أن المحاكم العادية لا تملك الغاء القرار الإداري غير المشروع ولا تملك الحكم بإيقاف تنفيذه ولها ان تحكم بتعويض مناسب لمن لحقه ضرر من القرار غير المشروع^(١)، الا انه كانت هناك عدة محاولات من اجل انشاء قضاء اداري مستقل عن القضاء العادي يختص بالمنازعات الإدارية ، وبالفعل صدر قانون التعديل الثاني ذي الرقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ والذي نص على تشكيل محكمة القضاء الإداري تنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية ، وبهذا انتقل النظام القضائي في العراق من القضاء الموحد الى القضاء المزدوج .

الا ان المشرع كعادته استثنى بعض الاعمال واخرجها من ولاية محكمة القضاء الإداري ولا يمكن النظر في الطعون التي تتعلق بأعمال السيادة او التي تتعلق بالقرارات الإدارية المتخذة من رئيس الجمهورية^(٢) . الا ان غالبية القوانين لم تبين ما هي اعمال السيادة ، واختلف الفقه في بيان ما يعد من اعمال سيادة^(٣) ، او أوامر إدارية فاذا كان الباعث على اصدار الامر سياسيا عد الامر من اعمال السيادة ، واما اذا كان الباعث من اصدار الامر غير سياسي فيعد امرا عاديا ، الا انه لم يستقر الفقه على هذا الرأي فترك مهمة ما يعد من اعمال السيادة للقضاء^(٤) . فاضحت جميع القرارات او الاعمال الصادرة من السلطات او الهيئات الحكومية غير

^(١) د . وسام صبار العاني : القضاء الإداري ، الطبعة الأولى ، دار السنهوري ، ٢٠١٥ ، ص ١٣١ .

^(٢) ينظر الفقرة (خامسا / ٧) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٢٧١٤ في ١١ / ٦ / ١٩٧٩ ، وعدلت هذه المادة بموجب المادة (٥) من قانون التعديل الخامس من قانون مجلس الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ والتي الغت مضمون الفقرة خامسا والتي تختص بالأعمال والقرارات التي تصدر من رئيس الجمهورية وعدها اعمال سيادة .

^(٣) وعرفها الدكتور ماجد راغب الحلو على انها ((طائفة من اعمال السلطة التنفيذية اخرجها القضاء من ولايته لاسباب يغلب عليها الطابع التاريخي فلا يجوز الطعن فيها بالإلغاء او التعويض)) .

^(٤) د. محمد زهير جرانه : مبادئ القانون الإداري المصري ، مكتبة عبدالله وهبه ، مصر ، ١٩٤٤ ، ص ٢٠٨

محصنة ومعرضة للطعن بها امام القضاء الإداري على وفق الفقرة (رابعا / ٧) من قانون مجلس الدولة (١) ،

ومن مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات ان تقوم كل سلطة بوظيفتها من خلال ممارسة الاعمال الإدارية والتي تصدر بصورة قرارات إدارية (٢) ، على ان يحدث هذا القرار اثرا قانونيا يؤثر في المركز القانوني للمخاطب ، فالسلطة المصدرة للقرار لا تغير من وصف القرار فيبقى قرار إداريا ، نحو القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية فيما يتعلق بممارسة مهامه الوظيفية لا تعد مراسيم جمهورية وانما تبقى لها صفتها الإدارية (٣) والتي يمكن الطعن بها امام المحاكم الإدارية المختصة . فللمتضرر من القرار الإداري الصادر من رئيس الجمهورية له ان يتظلم من القرار امام الجهة الرئاسية التي أصدرت القرار طالبا إعادة النظر فيها و سحبه او الغاءه او تعديله ، فالحكمة من هذا التظلم يعد طريقا مختصرا وبعيدا عن إجراءات التقاضي امام القضاء الإداري ، فالتظلم القضائي العراقي جعل التظلم امام الجهة التي أصدرت القرار وجوبيا (٤) ، على ان يكون التظلم خلال ثلاثون يوما من تاريخ التبليغ بالقرار ، وعلى الجهة الإدارية النظر

(١) ينظر الفقرة (رابعا / ٧) من قانون مجلس الدولة ذي الرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل والتي تنص على ((تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة ...)) .

(٢) وعرف الدكتور عبد الغني بسيوني عبدالله القرار الإداري على انه ((افصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد احداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا و جائزا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة)) .

(٣) د. عمار بوضياف : دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، الطبعة الأولى ، جسور للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٩ ، ص ٧٥ . كذلك ينظر د. سامي حسن نجم الحمداني ود. حسين طلال مال الله العزاوي: تطور رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية في ضوء التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ ، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٤ ، العدد ١٥ ، السنة ٢٠١٥ ، ص ٦٦٩ .

(٤) ينظر البند (أ / سابعا / ٧) من قانون مجلس الدولة ذي الرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل والتي تنص على ((يشترط قبل تقديم الطعن الى محكمة القضاء الإداري ان يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال (٣٠) ثلاثون يوما من تاريخ تبليغه بالامر او القرار الإداري المطعون فيه او اعتباره مبلغا ، وعلى هذه الجهة ان تبت في التظلم خلال (٣٠) يوما من تاريخ تسجيل التظلم لديها)) .

في الطلب خلال المدة المذكورة وفي حال السكوت يعد سكوتها رفضا للطلب ، فعلى المتضرر من القرار الطعن به امام القضاء الإداري خلال (٦٠) ستون يوما من تاريخ رفض التظلم ، الا انه يشترط لقبول التظلم امام القضاء الإداري عدة شروط وهي :

١- ان يكون التظلم من قرار اداري صادر من سلطة إدارية وطنية .

٢- ان يكون التظلم واضحا ، القاعدة العامة لا يوجد شكلا معيناً للتظلم الا انه يتطلب توافر بعض البيانات نحو اسم الطاعن ومكان اقامته وعمله والجهة التي أصدرت القرار .

٣- ان يترتب على سحب القرار او تعديله اثرا قانونيا ، أي ان يكون التظلم مجديا (١) .

واما بخصوص رقابة القضاء الإداري على اختصاصات رئيس الجمهورية نجد ان القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية هي قرارات إدارية ولا تحمل صفة اعمال سيادة ولا مراسيم جمهورية كونها صدرت من رئيس الجمهورية بصفته الإدارية على انه الرئيس الأعلى (٢) . فتكون قراراته الصادرة بحق المواطنين او الموظفين العاملين في الدولة والتي تكون بصفة انفرادية أي ليست قرارات عامة مجردة ، عرضة للطعن من المحاكم الإدارية المختصة وهذا ما وجدناه في قرارات محكمة قضاء الموظفين ذي الرقم ٣٣٢٦ / ٢٠٢٣ / ومن حيثياته وجدنا ان المدعية اقامت دعوتها على رئيس الجمهورية إضافة لوظيفته تطعن بالأمر الصادر بنقلها من رئاسة الجمهورية واعادتها الى ملاك وزارة التربية مدعية ان القرار معيب بإساءة استعمال السلطة ، وعند نظر محكمة قضاء الموظفين في وقائع الدعوى لم يتم اثبات إساءة استعمال

(١) د. وسام صبار العاني : مصدر سابق ، ص ٢١٩ .

(٢) للمزيد حول الموضوع ينظر: د. احمد خورشيد حميدي المبرجي و د. ماجد نجم عيدان الجبوري: تعديلات مقترحة حول القضاء الإداري في العراق من حيث التكوين والاختصاص والطعن بالأحكام، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية ، المجلد ١٣ ، العدد ٨ ، السنة ٢٠٠٦ ، ص ١٧٩ . كذلك نصت الفقرة (أولا / ١) من قانون الإدارة المالية الاتحادية ذي الرقم ٦ لسنة ٢٠١٩ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٥٠ في ٥ / ٨ / ٢٠١٩ على ((يقصد بالمصطلحات الاتية لأغراض هذا القانون المعاني المبينة ازواها : أولا : الرئيس الأعلى : رئيس الجمهورية ...)) .

السلطة من رئيس الجمهورية وهذا الاثبات يقع على عاتق المدعية فعجزت عن اثباته وتبين للمحكمة ان إجراءات رئيس الجمهورية موافقة للقانون فحكمت المحكمة برد الدعوى (١) .

ومن خلال السوابق القضائية نجد ان قرارات رئيس الجمهورية في معرض ممارسته لإعماله الوظيفية هي قرارات إدارية لا تحمل صفة العمومية ولا تعد من اعمال السيادة فإنها غير محصنة وقابلة للطعن بها الغاءً او تعويضاً امام المحاكم الإدارية طبقاً للنصوص القانونية التي الغت النصوص السابقة من سماع الدعاوى التي تحمل صفة اعمال السيادة ، وكذلك تطبيقاً للنص الدستوري في المادة (١٠٠) الذي حظر تحصين أي عمل او قرار اداري من الطعن به .

المطلب الثالث: رقابة القضاء الدستوري: القضاء الدستوري يعد عاملاً رئيساً في قيام الدولة القائمة على تطبيق القانون، ولا بد من توافر الأسس الرئيسية لقيام القضاء الدستوري الا وهي وجود دستور للدولة بغية بيان الاعمال او القرارات الصادرة من السلطات الاتحادية ومدى مطابقتها للدستور من عدمه، وسمو هذا الدستور على القواعد القانونية المطبقة في الدول، والامر الأخير هو وجود قضاء مستقل يقوم بمهمة الرقابة ومدى مطابقة الاعمال او القرارات او القوانين مع الدستور (٢) .

فدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اقر النظام البرلماني ، ومنح المشرع الدستوري اختصاصات مهمة لرئيس الجمهورية تشتمل على الجانب التنفيذي والتشريعي والتي بينها في الفصل الثاني والتي يمارسها بوساطة المراسيم الجمهورية التي يصدرها وذلك على وفق الفقرة (سابعاً / ٧٣) من الدستور ، وهذا الاختصاص - المراسيم الجمهورية - لا يمكن مزاولته من قبل السلطات الاخرى وانما هو اختصاص حصري لرئيس الجمهورية ، فله ممارسة هذا

(١) ينظر قرار محكمة قضاء الموظفين ذي الرقم ٣٣٢٦ / ٢٠٢٣ في ١٥ / ٨ / ٢٠٢٣ بالدعوى المرقمة ٢٠١ / م / ٢٠٢٣ ، غير منشور ، وفي هذا المجال هناك قرار اخر للمحكمة ذي الرقم ٣٢٥٠ / ٢٠٢٣ يخص الدعوى المرقمة ٢٠٢ / م / ٢٠٢٣ ، غير منشور .

(٢) عليا شندي حبيب : التنظيم الدستوري والقانوني للرقابة على اعمال حكومة تصريف الاعمال ، رسالة ماجستير ، جامعة البصرة ، كلية القانون ، ٢٠٢٣ ، ص ١٥٦ .

الاختصاص في معرض اختصاصاته الدستورية ، الا ان هذا الاختصاص ليس مطلق وانما مقيد بالخضوع لاحكام القانون ، في حين انها كانت محصنة من الرقابة في وقت سابق وهو ما بيناه في المطلبين السابقين ، والسؤال في هذا المجال في ظل تباين التشريعات واختلاف اجتهادات القضاء سواء العادي ام الإداري من هي الجهة التي تنتظر الطعن بالمرسوم الجمهوري والكفيلة بإلغائه ؟ بالرجوع الى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم نجد تعريفا للمرسوم الجمهوري وانما ترك تعريفه للفقهاء وهذا يعد موقفا محمودا للمشروع الدستوري فعرف على انه ((الأداة الاصلية لمباشرة رئيس الدولة اختصاصاته))^(١) .

فالمرسوم الجمهوري الصادر من رئيس الجمهورية سواء تعلق الامر بالاختصاص التشريعي او التنفيذي فالقضاء الدستوري يبسط رقابته عليه ذلك من اجل الحفاظ على سمو الدستور وشكل الدولة الاتحادية ، فتتولى المحكمة الاتحادية العليا بمراقبة اعمال رئيس الجمهورية طبقا لنص الفقرة (ثالثا / ٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥^(٢) ، ورسم النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية في كيفية الطعن بالقرارات او الاعمال الصادرة من السلطات الاتحادية بطريق الدعوى الاصلية فيحق للأفراد والجهات الرسمية الاعتراض على المراسيم الجمهورية امام المحكمة الاتحادية العليا، الا ان هذا الاعتراض مقيد بشروط لا بد من توافرها^(٣) من اجل النظر في الدعوى المقدمة امام المحكمة ، فيحق للمواطن او الجهات الرسمية الأخرى من الطعن بإعمال رئيس الجمهورية امام المحكمة الاتحادية العليا .

(١) د. عثمان خليل عثمان : موجز القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، دار الفكر العربي ، مصر ، ١٩٥٤ ، ص ٦٩ .
(٢) تنص المادة (٩٣) على ((تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي : ثالثا : الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية ، والقرارات والأنظمة والتعليمات ، والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ...)) .
(٣) ينظر المادة (٢٠) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم ١ لسنة ٢٠٢٢ والتي نصت على توافر الشروط الاتية من اجل إقامة الدعوى امام المحكمة الاتحادية العليا وهي :
أولا : ان يكون للمدعي في موضوع الدعوى مصلحة حالة ومباشرة ومؤثرة في مركزه القانوني او المالي او الاجتماعي على ان تتوافر ابتداء من إقامة الدعوى وحتى صدور الحكم فيها .
ثانيا : ان يكون النص المطعون فيه قد طبق على المدعي فعلا .
ثالثا : ان لا يكون المدعي قد استفاد من النص المطعون فيه كلا او جزءا .

وأما بخصوص رقابة القضاء الدستوري على اختصاصات رئيس الجمهورية نجد ان رئيس الجمهورية اصدر مرسوما جمهوريا قرر فيه سحب المرسوم الجمهوري الخاص بتعيين البطريك مارلوييس روفائيل ساكو بطريك بابل على الكلدان في العراق ، مدعيا ان المرسوم الخاص بالعيين لم يكن دستورياً ، الا ان البطريك مارلوييس روفائيل اعترض على المرسوم الجمهوري قد مس مركزه الديني والقانوني وان هذا الاجراء غير صحيح ومخالفا لإحكام الدستور (١) ومن حيثيات الدعوى نجد ان المحكمة الاتحادية العليا نظرت الطعن بعدم دستورية المرسوم الجمهوري ذي العدد (٣١) لسنة ٢٠٢٣ وكان ذلك بعد التأكد من الشروط الواجب توافرها في المدعي فقبلت الدعوى من الناحية الشكلية الا انها ردتها من الناحية الموضوعية لاسباب منها ان رئيس الجمهورية هو من يقع على عاتقه الالتزام بالدستور وهذا العمل من صميم واجباته ، فاذا ما وجد خرقا دستوريا وجب عليه معالجته بما يضمن الدستور ، وكذلك يعد اختصاص اصدار المراسيم الجمهورية هي من اختصاصه الحصري فله الحق في اصدار المرسوم من اجل معالجة المخالفة الدستورية .

فقررت المحكمة الاتحادية برد الدعوى كون المرسوم الجمهوري ذي الرقم (٣١) لسنة ٢٠٢٣ لا يوجد ما يخل بصحة اجراءاته ، واننا نؤيد ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا برد الدعوى وعد المرسوم الجمهوري ذي الرقم (٣١) لسنة ٢٠٢٣ صحيحا ، ولا بد من التنويه هنا انه على رئيس الجمهورية من خلال ممارسته لاختصاصاته الدستورية يجب ان يكون ملزما بإزالة المخالفات الدستورية غير المشروعة وإزالة ما يترتب عليها من اثار مما يعني بطلان المرسوم الجمهوري باثر رجعي وكانه لم يوجد .

رابعا : ان تتضمن عريضة الدعوى البريد الالكتروني للمدعي وعنوان المدعى عليه او بريده الالكتروني وبيان واضح للنص المطعون فيه والنص الدستوري المدعى مخالفته وأسباب المخالفة الدستورية ويرفق معها نسخة من النص التشريعي المطعون فيه .

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية ذي العدد ١٨٦ / اتحادية / ٢٠٢٣ في ٣١ / ١٠ / ٢٠٢٣ ، المنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية <https://www.iraqfsc.iq> ، تاريخ الزيارة ٢٣ / ٤ / ٢٠٢٤ ، وقت الزيارة ١١:٤٥ مساء .

وبينا ان من اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا هي النظر في المرسوم الجمهوري ، الا اننا نجد طلبا مقدم اليها يطلب اصدار امر ولائي لإيقاف مرسوم جمهوري لعدم صحته وإزالة اثاره ، وعند نظر المحكمة للطلب المقدم اليها والاطلاع على ما جاء بالطلب قررت المحكمة رد الطلب كون هذا الاختصاص هو من اختصاص القضاء العادي ^(١) فيتبين لنا ان المحكمة لا يمكن ان تصدر حكما في دعوى لم تحسم ويتخذ بشأنها قرار وان اصدار الأوامر الولائية ليس من اختصاصها وانما هو من اختصاص القضاء العادي . ولكن في دعوى أخرى امام المحكمة الاتحادية العليا قدم فيها المدعي بعدم دستورية نص المادة (٢) من نظام تسجيل قوائم المرشحين لانتخابات برلمان إقليم كردستان وطلب فيها بعدم دستورية المادة المذكورة مع طلب اصدار امر ولائي بإيقاف تنفيذ نص المادة (٢) ، وما كان من المحكمة الا اصدار الامر الولائي بإيقاف العمل بنص المادة (٢) خلافا لمبدئها السابق بان اصدار الأوامر الولائية هو من اختصاص القضاء العادي ^(٢) . لذا نرى ان قرارات المحكمة الاتحادية العليا لا تخلو حالها حال القضاء الدستوري في اي بلد من الطابع السياسي .

فالقرارات الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا هي قرارات باتة وملزمة للسلطات كافة وتتمتع بحجية مطلقة ولا يقتصر اثرها على اطراف الدعوى كما هو في احكام المحاكم العادية ، وكذلك لا يجوز الطعن بها امام أي محكمة أخرى ^(٣) ، فحجية الاحكام الصادرة من المحكمة

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية ذي العدد ٦٣ / اتحادية / امر ولائي / ٢٠٢٤ في ١٢ / ٣ / ٢٠٢٤ ، والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية <https://www.iraqfsc.iq> ، تاريخ الزيارة ٨ / ٥ / ٢٠٢٤ ، وقت الزيارة ١٢:١٠ صباحا ، والمتضمن اصدار امر ولائي بإيقاف المرسوم الجمهوري الخاص بتعيين محافظ البصرة بسبب وجود دعوى مقامة امام المحكمة الاتحادية العليا فطلب اصدار امر ولائي بإيقاف المرسوم الجمهوري لحين حسم الدعوى ، الا ان المحكمة قررت رد الامر كون اختصاص اصدار الامر الولائي هو من اختصاص القضاء العادي وليس القضاء الدستوري .

(٢) ينظر قرار المحكمة الاتحادية ذي العدد ١٢٦ / اتحادية / امر ولائي / ٢٠٢٤ في ٧ / ٥ / ٢٠٢٤ ، والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية <https://www.iraqfsc.iq> ، تاريخ الزيارة ٨ / ٥ / ٢٠٢٤ ، وقت الزيارة ١٢:١٠ صباحا .

(٣) ينظر المادة (٩٤) من دستور جمهورية العراق والتي تنص على ((قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة)) .

الاتحادية ثابتة بالنص عليها في الدستور ، وان ما جاء بالنصوص القانونية الأخرى ما هو الا تأكيداً عليها ^(١) ، الا اننا نجد ان النص عليها في القوانين الأخرى لا مبرر له كون الدستور اكدها بنص صريح .

المبحث الثاني: الرقابة السياسية على اختصاصات رئيس الجمهورية وتقدير نجاعتها: تمارس السلطات في الدولة مهام عملها وتكون ممثلة بأشخاص يتمتعون باختصاصات تميزهم عن غيرهم من الافراد من اجل تسيير امر الدولة وشؤونها ، الا ان تلك الاعمال ليست مطلقة وانما تكون خاضعة للرقابة ، والمبدأ القانوني في النظام البرلماني وجوب إقامة التوازن بين السلطات فلا بد من خضوع الحكام لمبدأ مشروعية تصرفاتهم والا كانت حكومة دكتاتورية وتخرج عن حدود الدستور . وهذه الرقابة ما بين السلطات تعد أسلحة دستورية كفيلة بالاحترام المتبادل بين السلطات بغية عدم طغيان سلطة على أخرى مما ينتج عنه توازن سياسي كما رسمه الدستور ^(٢) . ومن ثم تترتب على هذه الرقابة مساءلة الحكام عن تصرفاتهم غير المشروعة والمخالفة لأحكام الدستور والتي ترتب اثاراً بحقهم مما تؤدي الى اقالمتهم او اعفاءهم من مهام عملهم، فهذه الرقابة لها دورا بارزا في إدارة الدولة كونها اخضعت اعمال الحكام للرقابة لعدم الاستبداد بالقرارات وتكوين حكم دكتاتوري يتناقض مع نظام الحكم المطبق في الدولة . وهذا ما نبينه في مبحثنا من تقسيمه الى : **المطلب الأول : الرقابة السياسية واثرها على اختصاصات رئيس الجمهورية.** **المطلب الثاني : تقدير نجاعة الرقابة على اعمال رئيس الجمهورية.**

المطلب الأول: الرقابة السياسية واثرها على اختصاصات رئيس الجمهورية: يتمتع رئيس الجمهورية بمنصب سياسي واداري في غاية الأهمية وان إقرار مساءلته يعد امرا خطيرا ، ففي النظام البرلماني الذي اخذ بتنائية السلطة التنفيذية جعل الحكومة هي المسؤولة امام البرلمان عن افعالها وتصرفاتها فأينما تكون السلطة تكون المسؤولية . وغالبية الفقه يتفق على عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسيا في الدول ذات النظام البرلماني ، في حين ان الدول ذات النظام

^(١) ينظر الفقرة (٢ / ٥) من قانون المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ المعدل ، وكذلك ينظر المادة (

٣٦) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم ١ لسنة ٢٠٢٢ .

^(٢) د. عمر حلمي فهمي : القانون الدستوري المقارن ، دار نصر للطباعة الحديثة ، مصر ، ٢٠٢١ ، ص ١٦٨ .

البرلماني الملكي تقر بعدم مساءلة رئيس الدولة سياسيا وجنائيا^(١) . وان ما يمارسه رئيس الدولة سواء كان ملكا ام رئيس جمهورية فهي اختصاصات بروتوكولية شرفية اعمالا بالقاعدة العامة ((اين توجد المسؤولية توجد السلطة)) ، فيعد هذا المبدأ من الأعراف والتقاليد الإنجليزية التي تعد القاعدة الأساسية في النظام البرلماني ، وفي ضوء هذه الأعراف والتقاليد اضحى رئيس الدولة لا يسأل سياسيا ولا جنائيا فذهب الفقه الإنجليزي بالقول لو ان الملك قتل وزيراً بيده فأن المسؤولية تقع على رئيس الوزراء او الوزير الأول ، اما اذا قتل الملك رئيس الوزراء او الوزير الأول فلا مسؤولية على احد ذلك عندما قرروا ان شخصية الملك مصونة لا تمس^(٢) .

الا ان تطور النظام البرلماني والذي أدى الى ان يكون رئيس الدولة منتخبا ترتب عليه المسؤولية السياسية امام البرلمان خلافا لقاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، الا انه وجدت بعض المبررات لمساءلة رئيس الدولة سياسيا منها ما كان يحتله رئيس الدولة في ظل النظام البرلماني التقليدي مركزا شرفيا ويقع على عاتق الوزارة المسؤولية امام البرلمان فتكون المسؤولية أينما تكون السلطة ، على العكس من رئيس الدولة في النظام البرلماني المتطور فهو يمارس اختصاصات واسعة في مجال التشريع والتنفيذ يمارسها منفردا او يتشارك في أدائها مع السلطات الأخرى مما جعل اعماله خاضعة للرقابة السياسية من البرلمان^(٣) .

وتعد المسؤولية السياسية التي يمارسها البرلمان وسيلة رقابية لإعمال السلطة التنفيذية لعدم تجاوز اختصاصاتها المحددة على وفق القانون ، فدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي تبنى النظام البرلماني بصورته المتطورة لا التقليدية نظم مسؤولية رئيس الجمهورية امام

(١) د. غسان تركي عفتان ، اختصاصات رئيس الدولة وتباينها في الأنظمة البرلمانية ، الطبعة الأولى ، دار هاتريك للتوزيع والنشر (أربيل ، العراق) ، ٢٠٢٣ ، ص ٢٤٨ .

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا : النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، بلا سنة نشر ، ص ٤٠٦ .

(٣) د. افين خالد عبد الرحمن : المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني ، المجلة السياسية والدولية ، العدد ٣٠ ، ٢٠١٦ ، ص ١١٨ .

مجلس النواب عندما جعل مساءلة رئيس الجمهورية بطلب من أعضاء مجلس النواب (١) ، على ان يقدم الطلب من الأكثرية (الأغلبية) المطلقة لأعضاء مجلس النواب على ان يكون الطلب مسبباً ، ولم يبين مفهوم الأكثرية (الأغلبية) فهل هي أكثرية أعضاء مجلس النواب ام أكثرية عدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة ؟ فمن خلال النص الدستوري اعلاه نجد ان المشرع اغفل بيان الأكثرية (الأغلبية) وجعل النص عام ، الا ان المحكمة الاتحادية العليا استقر رأيها في بيان مفهوم الأكثرية المطلقة هو أكثرية عدد الأعضاء الحاضرين بعد تحقق انعقاد الجلسة وليس الأكثرية لعدد أعضاء المجلس الكلي (٢) * . في حين ان هناك من الدول منح دستورها رئيس الدولة اختصاصات مهمة الا انها لم تقر بالمسؤولية السياسية لرئيس الدولة ومن هذه الدول بلجيكا والهند (٣) .

اما فيما يتعلق بموقف المشرع الدستوري في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ذهب بالاتجاه المعاكس عندما قرر المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية والسبب في سلوك هذا الاتجاه هو ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اتبع النظام البرلماني بصورته المتطورة عندما منح رئيس الجمهورية مركزا فاعلا ومؤثرا في النظام السياسي من خلال الاختصاصات

(١) ينظر الفقرة (أ / سادسا / ٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي تنص على ((مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب)).

(٢) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٢٣ / اتحادية / ٢٠٠٧ و ٢٧ / اتحادية / ٢٠٠٩ والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية <https://www.iraqfsc.iq> ، تاريخ الزيارة ٢٧ / ٤ / ٢٠٢٤ ، وقت الزيارة ١٠:٥٥ مساء * ان عدد أعضاء مجلس النواب للدورة الخامسة بلغ عدده (٣٢٩) عضواً فالأكثرية لتحقيق نصاب الجلسة تكون ما زاد عن النصف ، أي يكون تحقق نصاب الجلسة بـ (١٦٦) عضواً فأكثر ، فاذا ما تحقق النصاب بالعدد المبين فالأكثرية المطلوبة للتصويت على مساءلة رئيس الجمهورية هي الأكثرية المطلقة أي ما زاد عن نصف عدد الأعضاء الحاضرين فلا بد من موافقة أكثر من (٨٣) عضواً من اجل الموافقة على مساءلة رئيس الجمهورية في حين انه قرر في الفقرة (ج / ثانيا / ١٣٨) اقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة بأغلبية ثلاثة ارباع عدد أعضاء المجلس ، فنلاحظ تناقض واضح في النصوص الدستورية كان الاجدر به ان يكون نصاب التصويت على مساءلة رئيس الجمهورية هي ثلاثة ارباع عدد أعضاء المجلس .

(٣) د. غسان تركي عفتان : مصدر سابق ، ص ٢٤٩ .

الممنوحة له بموجب الدستور ^(١) . فوجد المشرع الدستوري نص على المسؤولية السياسية والجزائية لرئيس الجمهورية ونظم احكامها وكذلك الاحكام الخاصة بمجلس الرئاسة ^(٢) .

فمعظم دساتير الدول التي تتبع النظام البرلماني الجمهوري تقر بمساءلة رئيس الجمهورية جزائيا ، وهذا ما فعله المشرع الدستوري العراقي عندما اقر اعفاء رئيس الجمهورية بناءً على ادانته من المحكمة الاتحادية العليا كونها الجهة المختصة بالنظر في الاتهامات الموجهة لرئيس الجمهورية وحدد الحالات التي يجب فيها المساءلة وهي (الحنث في اليمين الدستورية ، انتهاك الدستور ، الخيانة العظمى) . فالحنث باليمين الدستورية يقصد به ((المخالفة لما انعقدت عليه اليمين او المخالفة لمقتضى اليمين بترك ما حلف على فعله)) ^(٣) ، اما انتهاك الدستور فتعني ((توافر النية السيئة لدى رئيس الجمهورية بالعمل على منع تطبيق احكام الدستور ، مما يؤدي الى خرق فاضح للواجبات الدستورية الملغاة على عاتقه)) ^(٤) ، اما الخيانة العظمى فتتمثل في الأفعال التي تنطوي على المساس بوحدة الدولة واستقلالها سواء كانت الداخلية ام الخارجية او المساس بنظام حكمها الجمهوري ^(٥) .

فدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ حدد الجهة المختصة بتوجيه الاتهام لرئيس الجمهورية الا وهو مجلس النواب الا انه لم يحدد كيفية اجراء هذه المساءلة ؟ هل هي كتابية ، شفاهية ، ام تكون بطريق طرح موضوع عام للمناقشة ، ام استجواب ، ام تحقيق فالعبارة مطلقة (والمطلق يجري على اطلاقه ما لم يقيد بنص) ، فهذه الأدوات التي يملكها مجلس النواب تجاه السلطة التنفيذية عند ممارسة الرقابة على اعماله ، فتبادر لمجلس النواب بالاستفهام من

١ (د. رافع خضر صالح : السلطة التشريعية في النظام الفدرالي ، الطبعة الأولى ، مكتبة زين الحقوقية ، ٢٠١٧ ، ص ٢٠٢ .

٢ ينظر الفقرة (ب و ج / ثانيا / ١٣٨) من دستور جمهورية العراق والتي تنص على ((ب - تسري الاحكام الخاصة بإقالة رئيس الجمهورية الواردة في هذا الدستور على رئيس وأعضاء هيئة الرئاسة)) (ج - لمجلس النواب اقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة بأغلبية (ثلاثة ارباع) عدد أعضائه بسبب عدم الكفاءة والنزاهة)) .

٣ (د. رافع خضر صالح : السلطة التشريعية في النظام الفدرالي ، مصدر سابق ، ص ٢١٣ .

٤ (محمود عوده محسن : مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية ، مجلة الكوفة ، العدد ١٣ ، ص ١٩١ .

٥ (د. رافع خضر صالح : إجراءات اتهام ومحاكمة رئيس الدولة ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ٣٠ .

المحكمة الاتحادية العليا هل بالإمكان توجيه أسئلة خطية لرئيس الجمهورية كونه احد شقي السلطة التنفيذية طبقا لنص الفقرة (ثانيا / ٦١) من الدستور ؟ على وفق الإجراءات نظرت المحكمة الاتحادية العليا في الطلب المقدم اليها من البرلمان فوجدت ان توجيه السؤال الخطي لرئيس الجمهورية استنادا للفقرة (ثانيا / ٦١) من الدستور يتعارض مع احكام الفقرة (سادسا / ٦١) فنص الفقرة (سادسا) يقيد النص في الفقرة (ثانيا) من المادة (٦١) من الدستور فالخاص يقيد العام ، فاستقر رأي المحكمة على انه لا يجوز توجيه أسئلة خطية لرئيس الجمهورية^(١) . الا ان السلطة التشريعية خالفت رأي المحكمة الاتحادية في هذا الاتجاه وسنت نظاما داخليا لمجلس النواب ذي الرقم (١) لسنة ٢٠٢٢ وافر بموجبه يحق لعضو مجلس النواب بتوجيه أسئلة خطية لرئيس الجمهورية والاستعلام عن أمور لا يعلمه^(٢) . فالنظام الداخلي يعد المنظومة القانونية لمجلس النواب عند ممارسة اعماله فلا بد ان يكون سهلا وواضحا ومفهوما لكي يتسنى للأعضاء فهمه والعمل بموجبه وان يكون مرنا لا جامدا^(٣) .

وبعد توجيه الاتهام الى رئيس الجمهورية واحالة الطلب الى المحكمة الاتحادية للنظر فيه طبقا لاختصاصها الدستوري في الفقرة (سادسا / ٩٣) والسؤال في هذا المجال كيف يتم محاكمة رئيس الجمهورية امام المحكمة الاتحادية ؟ أحال المشرع الدستوري للسلطة التشريعية بسن قانون ينظم كيفية الفصل في الاتهامات الموجهة لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ، الا ان هذا القانون لم يرى النور الى الان ، وعدم وجود التطبيقات العملية كون امر اتهام رئيس الجمهورية حديث النشأة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم ١٢١ / اتحادية / ٢٠١٧ في ١٥ / ٧ / ٢٠١٧ والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية <https://www.iraqfsc.iq> ، تاريخ الزيارة ٢٧ / ٤ / ٢٠٢٤ ، وقت الزيارة ١١:٤٥ مساءً

(٢) تنص المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب ذي الرقم ١ لسنة ٢٠٢٢ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٦٩٤ في ١٧ / ١٠ / ٢٠٢٢ على ((لكل عضو ان يوجه الى رئيس الجمهورية أسئلة خطية ...)) .

(٣) احمد يحيى هادي : الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد ٢٠٠٣ ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد كلية العلوم السياسية ، ٢٠١٠ ، ص ١٢٧ .

واما بخصوص دور المحكمة الاتحادية العليا بممارسة دورها في النظر في الاتهامات الموجهة لرئيس الجمهورية نجد ان المحكمة الاتحادية العليا مارست دورها فيما يتعلق باختصاص مجلس النواب بالرقابة على اعمال رئيس الجمهورية ، ومن حيثيات القرار انه طلب المدعي بإدانة رئيس الجمهورية بسبب الحث في اليمين الدستورية وعند النظر في طلب المدعي بينت المحكمة الاتحادية العليا ان الفقرة (سادسا / ٩٣) من الدستور والتي تنص على ((الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ، وينظم ذلك بقانون)) لا يمكن ان تتعد ما لم يصدر القانون من مجلس النواب الذي يبين كيفية الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ، ومن ثم قررت المحكمة الاتحادية العليا رد الدعوى مدعية بعدم الاختصاص ^(١) . فالقرار الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بإدانة رئيس الجمهورية لم يكن ملزما لمجلس النواب بل يعد مساسا باستقلالية المحكمة والتي تعد قراراتها باتة وملزمة ، الا ان مجلس النواب علق نفاذه على موافقة الأكثرية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب مما يعد قرارا غير ملزم وقابل للمناقشة مما أدى الى تناقض النصوص الدستورية وهذا يعد عيبا دستوريا ، فعلى المشرع الدستوري إعادة صياغته على ان تغلب سلطة المحكمة الاتحادية العليا كونها هي صاحبة الولاية الدستورية العامة على جميع سلطات الدولة ^(٢) .

وفي ضوء ما تقدم ان رئيس الجمهورية عند ممارسة اختصاصاته الدستورية فانها تكون خاضعة لرقابة البرلمان الا ان هذه الرقابة امر في غاية الخطورة مما يترتب عليه اثار تجاه رئيس الجمهورية عند ادانته من المحكمة الاتحادية العليا فيقرر اعفائه من ممارسة أداء واجباته فكان الاجدر بالمشرع الدستوري ان يتخذ احد الامرين لمساءلة رئيس الجمهورية ، الامر الأول : ان يجعل سلطة الاتهام بالمحكمة الاتحادية العليا حصراً على ان يعد قرارها باتا دون تعليق

(١) قرار المحكمة الاتحادية ذي الرقم ٤١ / اتحادية / ٢٠١٧ ، والقرار ذي الرقم ١٠١ / اتحادية / ٢٠١٧ ، والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية <https://www.iraqfsc.iq> ، تاريخ الزيارة ٢ / ٥ / ٢٠٢٤ ، وقت الزيارة ٥:٣٦ مساءً .

(٢) حيدر عبد الهادي عبد الزهرة : اتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تنظيم السلطة التشريعية في العراق ، رسالة ماجستير ، معهد العلمين للدراسات العليا ، ٢٠٢٣ ، ص ١٠١ .

امر نفاذه لموافقة الأكثرية المطلقة لأعضاء البرلمان ، فوجود محاكم مستقلة تختص بالرقابة على اعمال الحكام هو من مقتضيات الفصل بين السلطات (١) . اما الامر الثاني : ان يجعل عملية الاتهام والمحاكمة تكون من مجلس النواب وبموافقة الأكثرية لعدد أعضاء المجلس ، فان الفقرة (سادسا / ٦١) أوضحت مثارا للنقاش كونها علقت امر الاعفاء بموافقة الأكثرية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب ، ومن المعروف ان رئيس الجمهورية يتمتع بتأييد برلماني فضلا عن وجود بعض الاتفاقات السياسية تحتم عدم التصويت على امر الاعفاء مما يؤدي الى احراج رئيس الجمهورية بسبب ادانته من المحكمة الاتحادية العليا وكذلك احراج أعضاء مجلس النواب ممن صوتوا على مساءلة رئيس الجمهورية مما سيولد اختلافات سياسية داخل البرلمان تتعكس سلبا على الواقع الداخلي للبلاد ، فعلى المشرع الدستوري عند النظر في تعديل الدستور ان يحسم امر مساءلة رئيس الجمهورية على اننا نرجح ان تكون المحكمة الاتحادية العليا هي صاحبة الاختصاص الاصيل وان تكون قراراتها باتة وملزمة وما على السلطة التشريعية الا الامتثال للقرار دون التصويت عليه مره ثانية .

اما في الدول محل المقارنة وبيان موقفها من الرقابة على اختصاصات رئيس الجمهورية نبينها على النحو الاتي :

أولا : المانيا : ان في الدول الفدرالية تتجسد السلطة القضائية فيها بمحكمة دستورية عليا ، ففي المانيا تعد المحكمة الدستورية العليا هي اعلى سلطة قانونية تختص في المنازعات الدستورية (٢) والتي يتم تعيين أعضاؤها مناصفة بين البوندستاغ والبوندسرات وهذا ما نصت عليه المادة (٩٣) من الدستور الألماني لسنة ١٩٤٩ المعدل .

(١) موريس دوفرجهي : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، الطبعة الثانية ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠١٤ ، ص ١٤٢ ، ترجمة د. جورج سعد .

(٢) يكون مقر المحكمة الدستورية الفدرالية في مدينة Karlsruhe وتكون مهمتها التحقق من توافق القوانين مع القانون الأساسي وكذلك البت في النزاعات الحاصلة بين هيئات الدولة ، وتتكون هذه المحكمة من دائرتين على ان يعين في كل دائرة ثمانية قضاة يتم تعيينهم بطريق الانتخاب على ان يعين نصفهم من البرلمان الاتحادي (البوندستاغ و

ومن اختصاصات المحكمة الدستورية العليا التحقيق في تقصير الرئيس الاتحادي في حالتي خرق الدستور او الخيانة العظمى والامتنال لقراراتها مهما يكن من حكم وتكون احكامها باثة وملزمة^(١) . ويحق للبرلمان الاتحادي ان يرفع دعوى لمحاسبة الرئيس امام المحكمة الدستورية ، ذلك عند اخلاله المتعمد بالقوانين الاتحادية او القانون الأساسي ، على ان يتم تقديم طلب بمحاسبة الرئيس بما لا يقل عن ربع عدد الأعضاء في البوندستاغ او ربع عدد الأصوات في البوندسرات وبموافقة ثلثي الأعضاء في البوندستاغ او أكثرية ثلثي الأصوات في البوندسرات^(٢) . على ان يكلف ممثلا عن الجهة التي قدمت طلب المحاسبة واذا ما ثبت للمحكمة ان الرئيس الاتحادي متعمد في المساس بالقوانين الاتحادية او القانون الأساسي فللمحكمة عده فاقدًا لمنصبه ومن ثم لها ان تصدر امرا قضائيا بمنعه من ممارسة مهام عمله^(٣) . واذا ما أقيمت الدعوى امام المحكمة الدستورية العليا لعزل الرئيس الاتحادي فيلجا الرؤساء في العادة الى تقديم استقالتهم تقاديا للعواقب التي تتخذها المحكمة الدستورية العليا ، وهو ما فعله الرئيسان كورست كولر، وكريستيان فولف بتقديم استقالتهما^(٤) .

ثانيا: لبنان : ان الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل اقر بمبدأ مسؤولية رئيس الجمهورية بصورة غير مباشرة فيما يتعلق بالجرائم العادية فهي تكون خاضعة للقوانين العادية ، الا انه حصر ملاحقة الرئيس عن اعماله من قبل أعضاء مجلس النواب على ان يتم اتهامه من ثلثي

البوندسرات) اما النصف الاخر فيتم تعيينهم من مجلس الولايات وتكون مدة ولاية عمل القضاة هي ١٢ سنة غير قابلة للتمديد .

^١ فراس وليد يوسف اللبدي : اثر اللامركزية السياسية على وحدة الدولة وتماسكها ، أطروحة دكتوراه ، جامعة عمان العربية للدراسات العليا ، كلية الدراسات القانونية العليا ، ٢٠٠٦ ، ص ٦٠ .

^٢ عبد الرحمن ادم حسين : اختصاصات رئيس الدولة في النظام الدستوري الإسلامي والوضعي ، أطروحة دكتوراه ، جامعة القرآن الكريم والعلوم الإسلامية ، كلية الدراسات العليا ، السودان ، ٢٠١٨ ، ص ١٦٧ .

^٣ ياسر حسن حسين : دور المجلس الاتحادي في النظم الفدرالية ، أطروحة دكتوراه ، الجامعة الإسلامية – كلية الحقوق ، لبنان ، ٢٠٢٠ ، ص ١٠٢ .

^٤ د. علي محسن مهدي : مصدر سابق ، ص ١٣٧ .

مجموع أعضاء مجلس النواب على ان تتم محاكمته امام المجلس الأعلى^(١) ، اما المسؤولية الجزائية فرئيس الجمهورية في الأنظمة البرلمانية يكون مسؤولاً عن افعاله التي ترتب مسؤولية جزائية على ان لا تكون هذه الأفعال لها علاقة بالوظيفة ، فلا يمكن ملاحقته جزائياً لجرائم نشأت بسبب وظيفته سوى جريمة الخيانة العظمى^(٢) ، على ان السلطة المختصة بتوجيه الاتهام هو مجلس النواب بموجب قرار يصدر بأكثرية ثلثي مجموع أعضائه^(٣) . فيتوقف رئيس الجمهورية عن أداء مهامه على ان تناط اختصاصاته وكالة لمجلس الوزراء وتتم محاكمته امام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء ، فاذا صدر الحكم بإدانة رئيس الجمهورية اعفي من منصبه على ان يتم اجراء انتخاب رئيس جديد بدلاً عنه^(٤) ، فالدستور اللبناني الذي اقر النظام البرلماني في إدارة الدولة القائم على ثنائية السلطة التنفيذية (رئيس الدولة والحكومة) على ان تتحمل الحكومة المسؤولية امام البرلمان ، اما رئيس الجمهورية فدوره رمزي بروتوكولي فالمسؤولية السياسية تكون حيث تكون السلطة وبذلك لا مسؤولية عن اعمال رئيس الجمهورية عند ممارسة اعماله الوظيفية هذا من جانب ، ومن جانب اخر اخذ نظام إدارة الدولة في لبنان بالتوقيع المجاور لإعمال رئيس الجمهورية فكل عمل يقوم به رئيس الجمهورية يوجب التوقيع عليه من رئيس الوزراء والوزير المختص وهذا مما ينفي المسؤولية السياسية عن رئيس الجمهورية وفي حال عدم موافقة الاعمال المتخذة من رئيس الجمهورية فلا تبعة عليه وانما تقع المسؤولية على الحكومة (رئيس الوزراء والوزير المختص)^(٥) .

^(١) نصت المادة (٨٠) من الدستور اللبناني على المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء ومهمته محاكمة الرؤساء والوزراء ويتألف من سبعة نواب يتم انتخابهم من مجلس النواب وثمانية من اعلى القضاة رتبة ويجتمع المجلس تحت ارفع هؤلاء القضاة رتبة على ان تكون قرارات التجريم الصادرة من المجلس بأكثرية عشرة أصوات .

^(٢) د. أنطوان أسعد : موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف ، الطبعة الأولى ، مشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص ٤٥٠ .

^(٣) ينظر المادة (٦٠) من الدستور اللبناني لسنة ١٦٢٦ المعدل والتي تنص على ((لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته الا عند خرق الدستور او في حال الخيانة العظمى ...)) .

^(٤) د. محمد المجذوب : مصدر سابق ، ص ٣٣٥ .

^(٥) ينظر المادة (٥٤) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل والتي تنص على ((مقررات رئيس الجمهورية يجب ان يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير او الوزراء المختصون ...)) .

وفي ضوء مما تقدم وعند مقارنة النصوص الدستورية مع الدول المقارنة نجد ان المشرع العراقي يشترك معها بان توجيه الاتهام لرئيس الدولة هو من اختصاص البرلمان ولكن هناك تفاوت في نسب التصويت ، الا انه اتبع نهجا مغايرا لما هو مقرر في الأنظمة المقارنة ، اذا جعل اعمال رئيس الجمهورية قابلة للطعن بها امام القضاء سواء كان القضاء العادي ام الإداري ام الدستوري وهذا لا يتوافق مع مكانة رئيس الجمهورية ومركزه السياسي والإداري في الدولة ولكثرة الاجتهادات الفقهية فيمن يتولى الرقابة على اعمال رئيس الجمهورية فاضحت اعماله خاضعة للرقابة امام أي جهة قضائية على ان تسند نظرها للواقعة الى نص قانوني وهذا ما يعد قصورا في تنظيم رقابة اعمال رئيس الجمهورية ، ولكثرة التشريعات القانونية والتي بينت عدم نظر اعمال رئيس الجمهورية وبصدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والذي حظر تحصين أي عمل او قرار من الطعن وكذلك النص على الغاء القوانين التي منعت المحاكم من النظر في اعمال رئيس الجمهورية ، وحسنا فعل المشرع العراقي عندما انشأ المحكمة الاتحادية العليا واناط مهمة الفصل في الاتهامات الموجهة لرئيس الجمهورية على ان ينظم ذلك بقانون الا ان هذا القانون لم ير النور الى الان وهذا ما يعد نقصا تشريعيا ، وفي المقابل نجد ان هناك نصوص قانونية تنص على خضوع جميع اعمال الحكومة لرقابة القضاء العادي على انها صاحبة الولاية العامة . وبذلك تكون اعمال رئيس الجمهورية محط انظار المحاكم العادية والإدارية والدستورية وهذا لا يتوافق مع طبيعة النظام البرلماني والذي يأخذ بعدم مسؤولية رئيس الجمهورية عن اعماله اثناء ممارسة وظيفته.

المطلب الثاني: تقدير نجاعة الرقابة على اختصاصات رئيس الجمهورية: تعد الرقابة البرلمانية أداة لتحقيق الصالح العام للدولة بصورة عامة والرقابة على اختصاصات واعمال رئيس الجمهورية بصورة خاصة ، وذلك من خلال تتبع اعمال رئيس الجمهورية التي منحها المشرع الدستوري له والتي تحقق الاستقرار في الدولة ، فيمارس البرلمان الرقابة على اعمال رئيس الجمهورية بموجب النصوص الدستورية التي منحت السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب حق الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية بشقيها (رئيس الجمهورية والوزارة) ومنح المشرع الدستوري

السلطة التنفيذية أدوات يمكن من خلالها مباشرة اعمال الرقابة^(١) فالرقابة البرلمانية على اعمال رئيس الجمهورية امر مهم وضروري لانه منتخب من السلطة التشريعية فمن باب أولى هي من تقوم بمراقبة اعماله . فدور البرلمان في الرقابة لا يقل شأناً عن دوره في العملية التشريعية فمن الخطأ عد البرلمان سلطة تشريعية فقط فالرقابة على السلطة التنفيذية امر ضروري^(٢) .

فالنظام البرلماني الذي تبناه المشرع الدستوري في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ القائم على مبدأ الفصل بين السلطات مع وجود التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الا ان هاتين السلطتين بنيت على أساس المحاصصة والتوافق فنجد الجميع مشارك في السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية مما أدى الى غياب الدور الرقابي للسلطتين الممنوح لهما بموجب النصوص الدستورية. والسؤال في هذا المجال هل مجلس النواب مارس اختصاص الرقابة على اختصاصات رئيس الجمهورية؟ من خلال الواقع العملي نجد ان مجلس النواب لا يمارس اختصاصاته الرقابية على اختصاصات رئيس الجمهورية بشكل حقيقي وانما كانت شكلية بروتوكولية ، سيما قصور اعمال السلطة التشريعية عن سن القوانين في هذا المجال التي ترك الدستور امر تنظيمها للسلطة التشريعية^(٣)، فضلا عن عدم ممارسة المحكمة الاتحادية العليا دورها في النظر في الاتهامات الموجهة لرئيس الجمهورية وعلقت الامر على سن القانون الخاص بالتهمة الموجهة لرئيس الجمهورية^(٤)، فالدور الرقابي لمجلس النواب على اعمال رئيس الجمهورية هو أداة دستورية لا يمكن التخلي عنها باي حال من الأحوال .

فالقصور التشريعي لا يعد السبب الوحيد في ضعف الرقابة وانما يوجد سبب اخر هو عدم كفاية الكثير من أعضاء السلطة التشريعية والغياب المتواصل عن جلسات المجلس وعدم تحقق

(١) ينظر الفقرة (سادسا و سابعا / ٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) الجازي محمد سالم الدعباء : فاعلية الرقابة البرلمانية على الهيئات والمؤسسات العامة في التشريع القطري ، رسالة ماجستير ، جامعة قطر – كلية القانون ، ٢٠٢٣ ، ص ٤٤ .

(٣) ينظر الفقرة (سادسا / ٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٤) ينظر القرار ٤١ / اتحادية / ٢٠١٧ المشار اليه سابقا .

النصاب القانوني لانعقاد الجلسات^(١) فأغلب جلسات المجلس هي تتعدّد وفقاً للتوافقات بين الكتل النيابية من أجل المصالح الحزبية ، ومن نظرة الواقع ان الرئاسات الثلاث (رئيس الجمهورية ، رئيس الوزراء ، رئيس مجلس النواب) قسمت طائفيًا إن صح التعبير برئاسة الجمهورية للکرد ورئاسة الوزراء للشيعة ورئاسة مجلس النواب للسنة وهذا التقسيم اضحى عرفاً في السياسة العراقية وهذا ما يجعل اغلب النصوص الدستورية حبراً على ورق دون تطبيق ، فدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وضع في فترة حرجة وغلبت فيه المصالح الحزبية على المصلحة الوطنية فكثير من نصوصه لا تتطابق مع النظام المتبع في إدارة الدولة وخير دليل ما منح رئيس الجمهورية الكثير من الاختصاصات الفعلية والمؤثرة على العكس من اختصاصات رئيس الجمهورية في النظام البرلماني التقليدي مما ولد عنه خضوع رئيس الجمهورية للمساءلة السياسية من البرلمان في حين ان رئيس الجمهورية في النظام البرلماني غير مسؤول سياسياً وإنما يخضع للمسؤولية الجنائية . فهذه الاختصاصات الواسعة لرئيس الجمهورية لا بد من تقليدها من أجل ان تتطابق مع النظام البرلماني المتبع في إدارة الدولة الذي يعد فيه رئيس الدولة هو ذا منصب شرفي احتفالي ، ومن أجل تقويم النظام البرلماني لا بد من التقليل من اختصاصات رئيس الجمهورية من أجل رفع عنه المسؤولية السياسية ومنحه اختصاصات شرفية على وفق النظام البرلماني المتبع في غالبية الدول^(٢) .

وفي ضوء ما تقدم فالمشرع العراقي اختط لنفسه نظاماً يختلف عن النظام البرلماني التقليدي والذي يمكن ان نصفه بالنظام البرلماني المتطور والذي منح فيه رئيس الجمهورية اختصاصات واسعة ومؤثرة في إدارة الدولة بسبب التوافقات السياسية (المحاصصة الطائفية) ومن ثم تبع هذه الاختصاصات الواسعة خضوع رئيس الجمهورية للرقابة السياسية من البرلمان على العكس من رئيس الجمهورية في النظام البرلماني التقليدي الذي لا يكون خاضعاً للرقابة السياسية عند ممارسة اعماله فهو محصن من الرقابة السياسية فقط دون المسؤولية الجنائية ،

^(١) آية طه المحمدي : ممارسة مجلس النواب العراقي لصلاحياته الدستورية بين النص والواقع ، رسالة ماجستير ، جامعة الشرق الأوسط – كلية الحقوق ، ٢٠٢١ ، ص ٨٨ .

^(٢) احمد يحيى هادي : مصدر سابق ، ص ١٥٠ .

فهو يختلف عما ذهب اليه دساتير الدول المقارنة عندما قررت عدم خضوع رئيس الدولة للرقابة السياسية ، واناظت امر محاكمة رئيس الدولة عن اعماله التي تخل بواجباته الوظيفية الى محكمة خاصة على ان تكون اعلى جهة قضائية في الدولة ، في حين ان المشرع الدستوري العراقي جعل الرقابة على اعمال رئيس الجمهورية مشتركة ما بين الرقابة السياسية عندما أحال امر مساءلة رئيس الجمهورية الى البرلمان ورقابة جنائية عندما أحال قرار ادانة رئيس الجمهورية الى المحكمة الاتحادية الا ان قرار الإدانة ليس قطعي فعلقه على موافقة البرلمان ، فالرقابة على اعمال رئيس الجمهورية لا تتسم بالرقابة الفعلية ولا نجد هناك رغبة من السلطة التشريعية لسن القانون الخاص بتوجيه التهم الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ، فالسلطة التشريعية تتستر على اعمال السلطة التنفيذية كون الرؤساء الثلاث والوزراء هم أعضاء او رؤساء كتل حزبية كبيرة في البرلمان فلا يمكن تصور محاسبتهم عن أعمالهم ، وان كانت هناك رغبة من الكتل الصغيرة في توجيه الاتهامات فإنها لا تحظى بالموافقة بسبب عدم حضور الجلسات او عدم التصويت مما يؤدي الى غياب الرقابة وعدم نجاعتها في ظل الأوضاع السياسية الحالية .

الخاتمة: وفي نهاية بحثنا توصلنا الى الاستنتاجات والمقترحات الآتية:

أولاً : الاستنتاجات: توصلنا الى عدد من الاستنتاجات منها:

١- تبين لنا ان النظام البرلماني في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اقر بالمسؤولية السياسية والجزائية لرئيس الجمهورية.

٢- وجدنا ان هناك اختلاف في المحاكم التي تنتظر في الطعون المقدمة على اختصاصات رئيس الجمهورية فأضحى النظر بالطعون المقدمة على رئيس الجمهورية امام المحاكم العادية والإدارية والدستورية مما عد اشكالا في تحديد الجهة المختصة على العكس من الدول محل المقارنة .

٣- ان عدم سن قانون محاكمة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء يجعل من ممارسة الرقابة السياسية شكلية، بالتالي لا يمكن الركون الى تلك الرقابة.

ثانيا : المقترحات: توصلنا الى عدد من المقترحات منها:

١- منع المحاكم العادية من النظر في الطعون المقدمة على رئيس الجمهورية واناطة الامر بالمحاكم الإدارية فيما يتعلق بالقرارات الصادرة من رئيس الجمهورية والتي لها طبيعة إدارية كون قانون مجلس الدولة صدر لاحقا فلا يمكن العمل بقانون المرافعات المدنية فيما يخص رئيس الجمهورية .

٢- نقترح على المشرع الدستوري بتعديل البند (ب / سابعا) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق على ان تكون على النحو الاتي ((اعفاء رئيس الجمهورية بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا)) وعدم تعليق قرار المحكمة على موافقة مجلس النواب .

٣- نقترح على السلطة التشريعية الإسراع بسن قانون توجيه الاتهامات لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء من اجل ممارسة المحكمة الاتحادية العليا اختصاصها الدستوري فيما يتعلق بالنظر في ممارسة السلطة التشريعية اعمالها الرقابية لاختصاصات رئيس الجمهورية.

قائمة المصادر

أولا/ الكتب:

١. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا : النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، بلا سنة نشر.

٢. د. أفين خالد عبد الرحمن : المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني ، المجلة السياسية والدولية ، العدد ٣٠ ، ٢٠١٦ .

٣. د. أنطوان أبسعد : موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف ، الطبعة الأولى ، مشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ .

٤. د. حامد محمد أبو طالب : منع القضاء من نظر اعمال السيادة في الشريعة الإسلامية والقانون المصري ، دار الكتاب الجامعي ، القاهرة ، ١٩٩٥ .
٥. د. رافع خضر صالح : إجراءات اتهام ومحكمة رئيس الدولة ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٣ .
٦. د. رافع خضر صالح : السلطة التشريعية في النظام الفدرالي ، الطبعة الأولى ، مكتبة زين الحقوقية ، ٢٠١٧ .
٧. د. عثمان خليل عثمان : موجز القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، دار الفكر العربي ، مصر ، ١٩٥٤ .
٨. د. عمار بوضياف : دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، الطبعة الأولى ، جسور للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٩ .
٩. د. عمر حلمي فهمي : القانون الدستوري المقارن ، دار نصر للطباعة الحديثة ، مصر ، ٢٠٢١ .
١٠. د. غسان تركي عفتان ، اختصاصات رئيس الدولة وتباينها في الأنظمة البرلمانية ، الطبعة الأولى ، دار هاتريك للتوزيع والنشر ، ٢٠٢٣ .
١١. د. محمد زهير جرانه : مبادئ القانون الإداري المصري ، مكتبة عبدالله وهبه ، مصر ، ١٩٤٤ .
١٢. محمود عوده محسن : مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية ، مجلة الكوفة ، العدد ١٣ .
١٣. مورييس دوفرجهيه : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، الطبعة الثانية ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠١٤ ، ترجمة د. جورج سعد .
١٤. د. وسام صبار العاني : القضاء الإداري ، الطبعة الأولى ، دار السنهوري ، ٢٠١٥ .

ثانيا/ الرسائل الجامعية:

١. احمد يحيى هادي : الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد ٢٠٠٣ ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد كلية العلوم السياسية ، ٢٠١٠ .
٢. آية طه المحمدي : ممارسة مجلس النواب العراقي لصلاحياته الدستورية بين النص والواقع ، رسالة ماجستير ، جامعة الشرق الأوسط – كلية الحقوق ، ٢٠٢١ .
٣. الجازي محمد سالم الدعاء : فاعلية الرقابة البرلمانية على الهيئات والمؤسسات العامة في التشريع القطري ، رسالة ماجستير ، جامعة قطر – كلية القانون ، ٢٠٢٣ .
٤. حيدر عبد الهادي عبد الزهرة : اتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تنظيم السلطة التشريعية في العراق ، رسالة ماجستير ، معهد العلمين للدراسات العليا ، ٢٠٢٣ .
٥. خضر عكوبي يوسف : موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد – كلية القانون ، ١٩٧٦ .
٦. عليا شندي حبيب : التنظيم الدستوري والقانوني للرقابة على اعمال حكومة تصريف الاعمال ، رسالة ماجستير ، جامعة البصرة ، كلية القانون ، ٢٠٢٣ .

ثالثا/ الاطاريح الجامعية:



١. عبد الرحمن ادم حسين : اختصاصات رئيس الدولة في النظام الدستوري الإسلامي والوضعي ، أطروحة دكتوراه ، جامعة القران الكريم والعلوم الإسلامية ، كلية الدراسات العليا ، السودان ، ٢٠١٨ .
٢. فراس وليد يوسف اللبدي : اثر اللامركزية السياسية على وحدة الدولة وتماسكها ، أطروحة دكتوراه ، جامعة عمان العربية للدراسات العليا ، كلية الدراسات القانونية العليا ، ٢٠٠٦ .
٣. ياسر حسن حسين : دور المجلس الاتحادي في النظم الفدرالية ، أطروحة دكتوراه ، الجامعة الإسلامية – كلية الحقوق ، لبنان ، ٢٠٢٠ .

رابعاً/ البحوث العلمية:

- ١- د. احمد خورشيد حميدي المفرجي و د. ماجد نجم عيدان الجبوري: تعديلات مقترحة حول القضاء الإداري في العراق من حيث التكوين والاختصاص والطعن بالأحكام، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد ١٣، العدد ٨، السنة ٢٠٠٦ .
- ٢- د. سامي حسن نجم الحمداني ود. حسين طلال مال الله العزاوي: تطور رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية في ضوء التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٤، العدد ١٥، السنة ٢٠١٥ .

خامساً/ الدساتير والقوانين:

١. الدستور اللبناني لسنة ١٦٢٦ المعدل
٢. القانون المدني العراقي ذي الرقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل
٣. قانون المرافعات المدنية ذي الرقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل
٤. قانون مجلس الدولة ذي الرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل
٥. قانون التنظيم القضائي ذي الرقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل
٦. قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ذي الرقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ المعدل
٧. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
٨. قانون الإدارة المالية الاتحادية ذي الرقم ٦ لسنة ٢٠١٩
٩. النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم ١ لسنة ٢٠٢٢
١٠. النظام الداخلي لمجلس النواب ذي الرقم ١ لسنة ٢٠٢٢

سادساً/ القرارات:

- ١- قرار محكمة التمييز الاتحادية ذي العدد (٤ / ٥ الهيئة العامة / ٢٠٢٠) في ١٧ / ٣ / ٢٠٢٠ والمنشور على الصفحة الرسمية لرابطة احفاد حمورابي للتطوير الإداري والقانوني على الفيس بوك ، تاريخ الزيارة : ٢٠ / ٤ / ٢٠٢٤ .

- ٢- قرار محكمة قضاء الموظفين ذي الرقم ٣٣٢٦ / ٢٠٢٣ في ١٥ / ٨ / ٢٠٢٣ بالدعوى المرقمة ٢٠١ / م / ٢٠٢٣ ، غير منشور ، وفي هذا المجال هناك قرار اخر للمحكمة ذي الرقم ٣٢٥٠ / ٢٠٢٣ يخص الدعوى المرقمة ٢٠٢ / م / ٢٠٢٣ ، غير منشور ،
- ٣- قرار المحكمة الاتحادية ذي العدد ١٨٦ / اتحادية / ٢٠٢٣ في ٣١ / ١٠ / ٢٠٢٣ ، المنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية <https://www.iraqfsc.iq> ، تاريخ الزيارة ٢٣ / ٤ / ٢٠٢٤
- ٤- قرار المحكمة الاتحادية ذي العدد ٦٣ / اتحادية / امر ولائي / ٢٠٢٤ في ١٢ / ٣ / ٢٠٢٤ والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية <https://www.iraqfsc.iq> ، تاريخ الزيارة ٨ / ٥ / ٢٠٢٤ .
- ٥- قرار المحكمة الاتحادية ذي العدد ١٢٦ / اتحادية / امر ولائي / ٢٠٢٤ في ٧ / ٥ / ٢٠٢٤ والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية <https://www.iraqfsc.iq> ، تاريخ الزيارة ٨ / ٥ / ٢٠٢٤ .
- ٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٢٣ / اتحادية / ٢٠٠٧ و ٢٧ / اتحادية / ٢٠٠٩ والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية <https://www.iraqfsc.iq> ، تاريخ الزيارة ٢٧ / ٤ / ٢٠٢٤ ،
- ٧- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم ١٢١ / اتحادية / ٢٠١٧ في ١٥ / ٧ / ٢٠١٧ والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية <https://www.iraqfsc.iq> ، تاريخ الزيارة ٢٧ / ٤ / ٢٠٢٤ .
- ٨- ينظر قرار المحكمة الاتحادية ذي الرقم ٤١ / اتحادية / ٢٠١٧ ، والقرار ذي الرقم ١٠١ / اتحادية / ٢٠١٧ ، والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية <https://www.iraqfsc.iq> ، تاريخ الزيارة ٢ / ٥ / ٢٠٢٤ .