

الموانع الإجرائية لمسئالة رئيس الجمهورية

أ. د حسين جبار عبد النائلي

جامعة بابل / كلية القانون

law.hus.jabar@uobabylon.edu.iq

م. م. دعاء مازن نعيم

Duaamazin88@gmail.com

تاريخ استلام البحث 2024/ 1/2 تاريخ ارجاع البحث 2024/1/15 تاريخ قبول البحث 2024/1/28

تطورت الدساتير في إقرار مساءلة رئيس الجمهورية، إذ نجد أن بعض الدساتير نصت على تلك الإجراءات والشكليات في صلب الدستور، وبعضها الآخر سكتت عن تحديدها وتركبتها للقوانين المكملة للدستور، ولمكانة رئيس الجمهورية والمركز الدستوري الذي يتمتع به فقد أحاطه المشرع الدستوري بإجراءات خاصة لمسئالته وحصانة دستورية يستطيع عن طريقها ممارسة واجباته الدستورية بحياد وعدالة وبدون تأثير عليه، ولكن من جهة أخرى تكون سبباً في إثارة الصعوبات أمام مساءلة رئيس الجمهورية كأن تمنع من اتخاذ الإجراءات ومن ثم يمكن عدها مانعاً على مسائلته. الكلمات المفتاحية: الموانع، الإجراءات، رئيس الجمهورية.

have evolved in establishing the accountability of the President of the Republic, as we find that some constitutions stipulated these procedures and formalities in the core of the constitution, and others were silent about specifying them and left them to the laws complementary to the constitution. Due to the status of the President of the Republic and the constitutional position he enjoys, the constitutional legislator surrounded him with special procedures for his accountability and constitutional immunity through which he can exercise his constitutional duties with neutrality and justice and without being influenced, but on the other hand, it is a cause of raising difficulties in the face of the accountability of the President of the Republic, such as preventing him from taking measures and then it can be considered an obstacle to his accountability.

Keywords: Obstacles- Procedures- President

المقدمة

إنّ رئيس الجمهورية يمثل الدولة رسمياً أمام المجتمع الدولي وعلى المستوى الداخلي، فقد وصفته بعض الدساتير أنه رمز وحدة البلاد، وحامي دستورها، وأناطت به مهمة العمل على التعاون بين السلطات، مما يقتضي بأن تكون له رمزية يتميز بها وتجعل له مكانه خاصة بالدولة وليس لشخصه وإنما لطبيعة مركزه، وبرزت أهمية مسألة رئيس الجمهورية عبر ما نصت عليه النصوص الدستورية، التي نظمت آليات وإجراءات المسألة، ولكن نجد أن المشرع الدستوري خرج عن الأصل فيما يتعلق بتنظيم الإجراءات المتبعة في مسألته، وذلك تقديراً لما يحاط به رئيس الجمهورية من حماية، وفي مقابل ذلك ما يرتب من موانع التي تقف عائقاً أمام مساءلته، وهذا ما يمكن أن نبينه من خلال إشارات دقيقة للنصوص الدستورية.

أولاً: موضوع الدراسة

برزت أهمية الدراسة عن طريق ما نصت عليه النصوص الدستورية، التي نظمت آليات وإجراءات المسألة، ونجد أن المشرع الدستوري خرج عن الأصل لاعتبارات يقدرها فيما يتعلق بتنظيم الإجراءات المتبعة في مسألته، وذلك تقديراً لما يحاط به رئيس الجمهورية من حماية، وفي مقابل ذلك ما ترتبه تلك الإجراءات من موانع أمام مسألة رئيس الجمهورية، وهذا ما يمكن أن نبينه عن طريق إشارات دقيقة للنصوص الدستورية

ثانياً: أهمية الدراسة

تبرز أهمية الدراسة عن طريق تسليط الضوء لبيان الموانع الإجرائية لمسألة رئيس الجمهورية، كونه من المواضيع المهمة والحديثة التي اكتسبت أهمية كبيرة في العراق خصوصاً بعد صدور دستور جمهورية العراق لسنة 2005 كونه جاء مغايراً لما جاءت عليه الدساتير السابقة.

ثالثاً: الهدف من الدراسة

هو بيان مدى أثر تلك الموانع على مسألة رئيس الجمهورية، وبيانها فيما إذا كانت دستورية، أو قانونية، ومدى أثر وجودها في الظروف الاستثنائية، وما هو موقف المشرع العراقي، وما الحلول التي وضعها مقارنة مع دول المقارنة.

رابعاً: إشكالية الدراسة

تدور مشكلة الدراسة في بيان موقف المشرع الدستوري من الموانع الإجرائية لمسألة رئيس الجمهورية، وهل حددها، وهل تعد مانعاً من مسألة رئيس الجمهورية، وهل هي محددة بالنصوص الدستورية أم لا.

خامساً: منهجية الدراسة

اعتمدنا في دراستنا على المنهج التحليلي المقارن للنصوص الدستورية التي نظمت الموانع الإجرائية لمسألة رئيس الجمهورية، عن طريق الرجوع للمقارنة إلى دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787، ودستور جمهورية لبنان 1926 المعدل، ودستور جمهورية مصر العربية لعام 2014 المعدل، مقارنة مع دستور

جمهورية العراق لسنة 2005، ومن دون اغفال الإشارة إلى بعض الدساتير كلما اقتضت الضرورة البحثية لتسديد الرؤية واستكمال عناصر الموضوع .

سادساً: دراسات سابقة

عن طريق الدراسة قد توجد دراسات سابقة من الدراسة منها د. رافع خضر شبر: القواعد الإجرائية لآتهام ومحكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين/ فإنه تناول الموضوع من جانب الإجراءات المتعلقة بمساءلة رئيس الجمهورية ، أما من حيث دراستنا هذه تناولنا دراسة الموانع وما أثرها على المساءلة .

سابعاً: هيكلية الدراسة

سوف نقسم هذه الدراسة على مطلبين، نتناول في المطلب الأول الموانع الإجرائية لمساءلة رئيس الجمهورية في الظروف العادية، وذلك على فرعين نتناول في الفرع الأول الحصانة، ثم نبين في الفرع الثاني الموانع الدستورية لمساءلة رئيس الجمهورية، أما المطلب الثاني يكون الموانع الإجرائية لمساءلة رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية ويكون ذلك على فرعين نتناول في الفرع الأول حلّ البرلمان ، ومن ثم نتناول في الفرع الثاني حالة الطوارئ .

المطلب الأول: الموانع الإجرائية لمساءلة رئيس الجمهورية في الظروف العادية

إنّ رئيس الجمهورية يمثل هرم البلاد، إذ إنه يمثل الدولة رسمياً أمام المجتمع الدولي وعلى المستوى الداخلي، فقد وصفته الدساتير أنه رمز وحدة البلاد، وحامي دستورها، وأناطت به مهمة العمل على التعاون بين السلطات، مما يقتضي بأن تكون له رمزية يتميز بها وتجعل له مكانه خاصة بالدولة وليس لشخصه وانما لطبيعة مركزه، ويقودنا هذا إلى إمكانية وجود موانع تحول بدون مساءلته مما يستوجب بحثها والوقوف عندها. حتى يستطيع رئيس الجمهورية من ممارسة أعمال ومهامه الدستورية، لا بد من توفير له الحماية، لمنع تدخل الجهات الأخرى والإعتبارات السياسية وممارسة الضغوط عليه، وتتمثل في إجراءات خاصة لمسائلته، وقد تمثل هذه الإجراءات مانعاً على مسائلته، تارة ترد في بعض النصوص الدستورية وأحياناً ترد في القوانين. ولأجل بيان ذلك لا بد لنا أن نقسم هذا المطلب على فرعين نتناول في الفرع الأول الحصانة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ومدى عدها مانعاً على مسائلته، ثم نبين في الفرع الثاني الموانع الدستورية لمساءلة رئيس الجمهورية والمتمثلة أن يكون اقتراح طلب المساءلة مسبباً وتحقق الأغلبية التي نص عليها الدستور.

الفرع الأول: الحصانة وأثرها على مساءلة رئيس الجمهورية

إنّ الحصانة بصورة عامة هي نظام دولي دستوري من خلالها يتحصن أشخاص معينين ومنهم رؤساء الجمهوريات، فالحصانة هي حالة استثنائية وليست مطلقة بل هي وضع غير عادي تستلزم استثناءً دستورياً أو قانونياً أكثر مما هي امتيازاً شخصياً⁽¹⁾.

والحصانة تعني حماية أشخاص معينين من الإجراءات العادية للأفعال الذي يرتكبونها بسبب وظيفتهم وهي مقررّة لمصلحة عامة وليس لمصلحة شخصية، والحصانة أما تكون مستمدة من الدستور وهو الذي يهمنا، أو

تكون حصانة مقررّة وفقاً للقانون الدولي أو في أحكام التشريعات الداخلية والقوانين، وهي شخصية يقتصر أثارها على رئيس الجمهورية ولا يمتد إلى غيره، إذن هي امتياز دستوري مقرر لرئيس الجمهورية بصفته وليست لشخصه⁽²⁾.

فالحصانة ليست هي عدم مساءلة الرئيس واعفائه بصورة مطلقة، وإنما هي حصانة نسبية وخصوصاً في الأنظمة البرلمانية، بل لا يوجد حصانة أمام الجهة التي تساءله، لأن الحصانة هي حجب الإجراءات العامة لمساءلة رئيس الجمهورية، وبهذا فإن الرئيس يتمتع بالحصانة ولكن ليس بصورة نهائية أو دائمة، ويمكن أن يخضع لها بعد زوال الحصانة عنه⁽³⁾، ويمكننا أن نصف الحصانة بأنها ذات طبيعة سياسية لأنها لا تمنح إلا للأشخاص السياسيين في الدولة كرئيس الجمهورية وهي تقرر لصفته الوظيفية، أو ولا تعدو عن كونها حصانة إجرائية تتعلق بأفعال محددة .

وقد تضمنت معظم الدساتير نصوصاً تشير إلى حصانة رئيس الجمهورية حتى أصبح ذلك مبدأً راسخ الغرض منه تمكين رئيس الجمهورية من أداء أعماله والابتعاد قدر الإمكان عن مساءلته؛ لأنه يمثل الدولة أمام المجتمع الدولي، إلا أن ذلك لا يمنع من مسألته بسبب ما قام به من جرائم حدتها تلك الدساتير منها على سبيل الحصر كقيامه بارتكاب جريمة الخيانة العظمى وانتهاك الدستور والحث في اليمين الدستورية، ولترسخ هذا الأسلوب في معظم التشريعات الدستورية إذ أقرت مبدأ الحصانة النسبية⁽⁴⁾.

أولاً: دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1787 المعدل.

إن دستور الولايات المتحدة الأمريكية تكون فيه الحصانة مطلقة فقط باستثناء ثلاث حالات يرتكبها رئيس الجمهورية الخيانة والرشوة أو الجرائم والجنح الخطيرة وبهذا فإن الحصانة تزول لرئيس الجمهورية أمام الكونغرس ومستندين للفصل المرن بين السلطات وحيث لا يوجد حصانة أمام الكونغرس في حالة مساءلة رئيس الجمهورية وإجراء التحقيق من قبل لجان التحقيق، وليس لرئيس الجمهورية الامتناع من المثول أمام الكونغرس وتقديم المعلومات⁽⁵⁾، فأنقسم الفقهاء في ذلك فمنهم يرى أن لرئيس الجمهورية حصانة تامة وعدم إمكانية خضوعه لإجراءات المساءلة وسلطة اللجان التحقيقية مستندين في ذلك إلى امتناع الرئيس نيكسون بتقديم الأشرطة المتعلقة بقضية وترغيت بحجة سرية المحادثات ومستنداً إلى الدستور الذي يعطيه الحق في ذلك، وأكدت المحكمة العليا في قرارها أن من حق الرئيس حجبها إذا كان ذلك ضرورياً للمحافظة على سريتها، ومستندين أيضاً أن ذلك يعد مساساً لمبدأ الفصل بين السلطات من جهة نظرهم، وكذلك أن الرؤساء الأمريكيين (وجونسون) و(نيكسون) و(كندي) أكدوا على وجود الحصانة وتمتعهم بها من خلال إجراءات التحقيق التي تقوم بها لجان الكونغرس⁽⁶⁾، وبهذا فالحصانة حتى وإن كانت لا تمنع مساءلة الرئيس إلا أنها تقيد من الإجراءات التي يمكن اتخاذها اتجاه رئيس الجمهورية .

ثانياً: دستور جمهورية لبنان لعام 1926 المعدل.

يتمتع رئيس الجمهورية بحصانة مقيدة عن طريق ما أشار إليه الدستور أنه لا تبعه على رئيس الجمهورية في أعمال وظيفته إلا في حالتين الأولى خرقه للدستور والثانية الخيانة العظمى، أما بخصوص قيامه بارتكاب الجرائم العامة فإنها تخضع للقواعد العامة ولكن من ضمن سياقات معينة تتمثل بعدم مسائلته إلا عن طريق قرار صادر بأغلبية ثلثي مجموع أعضاء المجلس، وأيضاً محاكمته أمام المجلس الأعلى، وهذا يعد امتيازاً لرئيس الجمهورية وحصانه له عن طريق عدم مسائلته أمام جهة أخرى غير مجلس النواب، ولكنه قد يخضع للإجراءات العامة عند زوال الحصانة في حال انتهاء ولايته، لأنها حصانة رئاسية ولا وجود لها لإنتفاء المصلحة التي منحت من أجلها، لأنها منحت لرئيس الجمهورية عند توليه المنصب وذلك لحمايته عند ممارسة مهامه⁽⁷⁾.

ثالثاً: دستور جمهورية مصر لعام 2014 المعدل.

وفقاً لدستور 2014 فقد سار على ما هو عليه في دستور 1971 الملغى ودستور 2012 إذ بين أن لرئيس الجمهورية حصانة إجرائية ولا يمكن مساءلته إلا عن طريق أعضاء مجلس النواب فقط، وأيضاً حصانته في مرحلة التحقيق إذ يتولى التحقيق النائب العام بنفسه الذي هو يمثل رئيس للرؤساء ووكلاء النيابة العامة، ويتمتع الرئيس في الحصانة أمام الجهات الأخرى حتى في حالة الخيانة العظمى أو حالة ارتكابه جناية أو انتهاك أحكام الدستور باستثناء مجلس النواب⁽⁸⁾.

رابعاً: دستور جمهورية العراق لسنة 2005

فتضمنت معظم الدساتير المتعاقبة نصوصاً دستورية أشارت إلى حصانة رئيس الجمهورية⁽⁹⁾، أما دستور جمهورية العراق لسنة 2005 لم يشير إلى حصانة رئيس الجمهورية بشكل واضح ولكنه أفرد له إجراءات خاصة بمسائلته عن طريق ما سبق ذكره من إجراءات لمسائلته إذ إنها تمثل مانعاً لمساءلة رئيس الجمهورية، وبهذا تكون حصانته شاملة لجميع أعمال وظيفته بخلاف التشريعات الدستورية التي منحت له حصانة بصورة مقيدة، أو هي حصانة وظيفية لأنها منحت لحماية أداء واجباته الدستورية وتنتهي بانتهاء ولاية رئيس الجمهورية⁽¹⁰⁾.

وهناك من يرى أن الحصانة الدستورية ماهي إلا حصانة إجرائية أي هي حصانة مقرر لرئيس الجمهورية طوال مدة رئاسته ولا يجوز أن يخضع لأي إجراءات غير تلك التي أشار إليها الدستور، سواء كانت مرتبطة بممارسة وظيفته الرئاسية، أو منبته الصلة عنها ومن ثم لا يمكن مساءلته ومحاكمته إلا وفقاً للإجراءات المنصوص عليها دستورياً، ويجب الالتزام بالشكلية المطلوبة في مساءلة رئيس الجمهورية؛ لأن الحصانة مقرر للعنوان والوظيفة التي يشغلها وليس لشخصه⁽¹¹⁾.

وعدها بعضهم قيّداً على إقامة إجراءات المساءلة اتجاه رئيس الجمهورية غير المنصوص عليها دستورياً، فإن الحصانة ما هي إلا ضمانات دستورية ولا يجوز تجاوزها، كما إنها ذات أثر مطلق فلا يجوز مساءلة رئيس الجمهورية أثناء مدة الرئاسة أو بعدها عن الأفعال التي حددها الدستور إلا بإتباع الطريق المحدد وفقاً

للدستور⁽¹²⁾، وبين قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل الحصانة عن طريق منحها لبعض الأشخاص، لأنه قد استثناهم من الخضوع لنصوص القانون الوطني⁽¹³⁾.

ونرى أن الحصانة تمنح لرئيس الجمهورية أثناء توليه الرئاسة، وذلك لحماية وظيفته الدستورية ومنع تدخلات الاعتبارات السياسية والحزبية وعرقلة عمله، وأيضاً أنها تمنح لمركز رئيس الجمهورية؛ لأنه يمثل مركز سيادي وهو ممثل الشعب داخلياً ودولياً، وتكون بمثابة استقلال له وللقيام بأعماله، ولكن يمكن أن تعد مانعاً لمسألة رئيس الجمهورية وذلك أن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 حددها بإجراءات خاصة وحصرية لمسألة رئيس الجمهورية، عما يرتكبه من أفعال ولم يبين كيفية إجراءات مسأله بالنسبة لغير هذه الأفعال، ولم يحاسب عليها وهو متمتع بالحصانة، ويستمر في أداء عمله ولا يعاقب عليها حين انتهاء الحصانة عنه لذا وجب على المشرع الدستوري أن يوضح موقفه من ذلك .

الفرع الثاني: الموانع الإجرائية الدستورية

لأجل البدء بعملية مساءلة رئيس الجمهورية لابد من اتباع إجراءات غالباً ما نصت عليها الدساتير وضمنتها في نصوصها الدستورية، وتتمثل تلك الإجراءات ابتداءً بتسبب الطلب المقدم لمسألة رئيس الجمهورية والحصول على الأغلبية المطلوبة من الأصوات على اقتراح طلب المسألة، إذ نصت على اتباع إجراءات شكلية في مساءلة رئيس الجمهورية ولأجل بيان ذلك ومناقشة مدى عد تلك الإجراءات مانعاً لمسألة رئيس الجمهورية، سوف نتناول ذلك تباعاً بالبحث في الفقرتين أدناه أولاً: بتسبب طلب مسألة رئيس الجمهورية، وثانياً: التصويت على اقتراح طلب مسألة رئيس الجمهورية .

أولاً: تسبب طلب مسألة (رئيس الجمهورية):

يعد التسبب جزءاً جوهرياً من إجراءات مسألة رئيس الجمهورية، فالتسبب هو ذكر الاعتبارات القانونية والواقعية الذي قادت مجلس النواب في اقتراح طلب مسألة رئيس الجمهورية، كما هو في تسبب الإدارة لقرارها الإداري، فالأصل إن الإدارة غير ملزمة بذلك إلا إذا نص القانون على تسبب قرارها، فمتى ما خالفته فيعد قرارها الإداري باطلاً بسبب فقدانه شكلية القرار، وعدم ذكر الحالة القانونية والواقعية التي من أجلها اتخذ القرار⁽¹⁴⁾ .

وعلى هذا فإن مجلس النواب عندما يتخذ قراره بمسألة رئيس الجمهورية فإنه لابد أن يكون مستنداً إلى أسباب قانونية واقعية دفعته لاتخاذ قرار المسألة .

ويختلف سبب قيام مجلس النواب بمسألة رئيس الجمهورية عن تسبب قرار المسألة فعلى الرغم من الرابطة بين السبب والتسبب إلا أن السبب يخضع للقواعد الموضوعية للطلب، في حين التسبب يخضع للقواعد الشكلية لأنه يعد من شرط طلب مسألة رئيس الجمهورية ويمكن أن نعه جزء من مضمون مبدأ الشفافية؛ لأنه عن طريق التسبب يخضع القرار إلى الرقابة ومعرفة مدى الانحراف بالإجراءات أو مدى سلامتها⁽¹⁵⁾، ففي الولايات المتحدة لم يتناول المشرع الدستوري تسبب قرار مسألة رئيس الجمهورية بشكل واضح، ولكنه عدّ

ذلك من الإجراءات الأساسية لطلب المساءلة وذلك عندما يكون الطلب مقدم من أحد أعضاء مجلس النواب بمبادرة شخصية منه أو تقديمه أدلة تتضمن قائمة شاملة بما هو موجه إليه معززة بالقسم أو تتم بالاستناد إلى قرار صادر ضد الرئيس بناءً على الوقائع التي تم الإبلاغ عنها⁽¹⁶⁾, وعن طريق قانون المستشار المستقل يمكن للمدعي العام أن يقدم طلب بمساءلة رئيس الجمهورية إلى مجلس النواب على أن يكون مشفوعاً بالمعلومات اللازمة⁽¹⁷⁾, واختلفت الآراء حول ذلك قال بعضهم لا يمكن مساءلة رئيس الجمهورية إلا بناءً على جريمة وقعت بالفعل من خلال طلب المساءلة المقدم, أما بعضهم الآخر لم يشترط أن يكون الطلب متضمن حالة واقعية أي فعل حدث فعلاً, وإنما جائز أن يكون سوء تصرف⁽¹⁸⁾.

ولم يكن لمجلس النواب مسلك محدد في قبول اقتراح طلب المساءلة وهذا ما أكدته السوابق البرلمانية, فيعمل مجلس النواب بالبحث في صحة ورقة المعلومات والأدلة المقدمة في طلب المساءلة, للتأكد من جدية الأسباب ومدى كفايتها لمساءلة رئيس الجمهورية فإذا وجد أن الأسباب لا ترقى لمسائلته فله أن يرفض طلب المساءلة⁽¹⁹⁾.

وفي مصر فإن المشرع الدستوري أشار إلى أن يكون الطلب المقدم من أعضاء مجلس النواب لمساءلة رئيس الجمهورية, بحالات محددة على سبيل الحصر بانتهاك أحكام الدستور, أو بالخيانة العظمى, أو أية جناية أخرى⁽²⁰⁾, ومن الملاحظ أن الدستور المصري لعام 2014 المعدل نص على مساءلة رئيس الجمهورية للأفعال التي نص عليها الدستور, ولم يشترط أن يكون الطلب يرفع بالأدلة لتؤيد بما هو موجه إلى رئيس الجمهورية⁽²¹⁾, ومن بعد توقيع الطلب وتقديمه إلى مجلس النواب فإنه يشكل لجنة لدراسة الطلب وتقديم تقريرها إلى مجلس, ومن ثم يناقش المجلس تقرير اللجنة ليصدر قراره⁽²²⁾, وبهذا لم يكن للطلب شكلية خاصة, بل يكون للطلب متضمناً إحدى حالات المساءلة كانتهاك أحكام الدستور, أو بالخيانة العظمى, أو أي جناية أخرى.

وفي لبنان فإن مساءلة رئيس الجمهورية تكون عن طريق طلب مفصلاً ومعللاً للأسباب التي أدت إلى تقديمه لمساءلة رئيس الجمهورية, وأن يتضمن الطلب أسم الشخص, والعلة, والجرم المنسوب إليه, وسرد مفصل للوقائع والقرائن والأدلة التي تدعم الطلب, وبعد تأكد مجلس النواب من استيفاء الشروط المذكورة أعلاه, يقوم رئيس المجلس بإبلاغ الأعضاء جميعها بطلب المساءلة⁽²³⁾.

وفي العراق فإن مساءلة رئيس الجمهورية تكون عن طريق اقتراح يتقدم به أعضاء مجلس النواب, ويكون الاقتراح مسبباً, وبذلك فإن الدستور نص على شكلية معينة وخاصةً بتسبيب الطلب, من خلال ذكر الاعتبارات القانونية والحالة والواقعية التي دفعت مجلس النواب إلى تقديم طلب المساءلة, وبهذا فإن مجلس النواب ملزم بتسبيب الطلب⁽²⁴⁾, ومن دونه ليس بالإمكان النظر في طلب مساءلة رئيس الجمهورية لعدم استيفاء الشكل المطلوب.

ومن لحاظ ما ورد أعلاه فإنه لا يمكن مساءلة رئيس الجمهورية إلا بناء على طلب مقدم من مجلس النواب يتضمن الأسباب القانونية والواقعية اللازمة لتحريك المسائلة، وبدونها لا يمكن السير بإجراءات المسائلة، وبهذا يعد تسبب طلب مساءلة رئيس الجمهورية مانعاً التي ترد على مساءلة رئيس الجمهورية.

ثانياً: التصويت على اقتراح طلب مساءلة رئيس الجمهورية

إن من إجراءات مساءلة رئيس الجمهورية هو التصويت على طلب المسائلة، ولكن أن معظم الدساتير اختلفت في الأغلبية المطلوبة للتصويت على تحريك مساءلة رئيس الجمهورية، وكذلك التصويت على قرار المسائلة.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية يكون التصويت على طلب اقتراح المسائلة المقدم إلى مجلس النواب يكون بأغلبية أعضائه⁽²⁵⁾، وهي الأغلبية العادية ولم يتطلب الدستور أغلبية خاصة لصدور القرار⁽²⁶⁾، وتتمثل بموافقة الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين⁽²⁷⁾، كما في اتهام الرئيس (كلينتون) 1998 إذ قام مجلس النواب بالتصويت على مواد الاتهام الواردة في التقرير المحال إليه من اللجنة القضائية فإن المجلس صوت على اثنين من مواد الاتهام أولاً: الكذب تحت القسم (228) صوتاً مقابل (206)، ثانياً: عرقلة سير العدالة و إخفاء المعلومات بأغلبية (221) صوتاً مقابل (212)، ورفض مجلس النواب التصويت على المواد الأخرى وعدم اكتمال النصاب ولم تحال إلى مجلس الشيوخ ولم يساءل عليها⁽²⁸⁾، وكذلك اتهام مجلس النواب للرئيس الأمريكي (دونالد ترامب) والتصويت على ما هو موجه إليه بتاريخ 2019/12/18، فقد صوت المجلس على سوء استغلال السلطة بأغلبية (230) صوتاً مقابل (197)، وأيضاً صوت المجلس على عرقلة عمل الكونغرس بأغلبية (229) صوتاً مقابل (198)، ولم يستغرق التصويت إلا دقائق قليلة وطلب مجلس النواب إحالته إلى مجلس الشيوخ للمحاكمة، في حين رفض مجلس النواب بأغلبية كبيرة اقتراح مساءلة رئيس الجمهورية (John Tyler) عام 1843، وأيضاً لم يصوت المجلس على المقترحين بمساءلة رئيس الجمهورية (Hover) لعامين متتاليين 1932 و1933، وأيضاً لم يحظ قرار مساءلة الرئيس اندر جونسون عام 1868 على الأغلبية المطلوبة والمتمثلة بثلاثي الأعضاء الحاضرين بفارق صوت واحد⁽²⁹⁾، وبهذا يكون المجلس رفض طلب المسائلة وعدم التصويت عليه.

وفي مصر فقد أشار الدستور المصري الصادر عام 2014 الى إجراءات ذات شكلية معقدة في مساءلة رئيس الجمهورية، تكون عن طريق طلب موقع بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب على الأقل⁽³⁰⁾، وأن تفسير هذه الأغلبية لدى المشرع الدستوري المصري هو لخطورة وأهمية القرار لمركز رئيس الجمهورية ويعد بمثابة ضمانته له⁽³¹⁾، وأيضاً فرق الدستور بين النسب المطلوبة للتصويت إذ كان التصويت على اقتراح المسائلة بثلاث أعضاء المجلس، أما النسبة المطلوبة للموافقة على الاقتراح هي ثلثي أعضاء المجلس المجتمعين وليس الحاضرين.

وقد فسر الفقه المصري هذه النسب بأنها محسوبة على أساس العدد الكلي لأعضاء المجلس⁽³²⁾، وبهذا يكون المشرع الدستوري قد بالغ في هذه النسب، لأنها قد تؤدي إلى تقاعس أعضاء مجلس النواب في تحريك مساءلة رئيس الجمهورية⁽³³⁾، في حين جانب من الفقهاء عد هذه النسب قيداً على مساءلة رئيس الجمهورية ولا تمثل ضماناً له، لأنه متى ما وجد حزب سائد أو مسيطر أو حيث لا تتعمق جذوره الديمقراطية بالقدر الكافي، فيصبح الأمر في ظله متوقفاً على إرادة الأغلبية البرلمانية التي عادة ما ينتمي إليها الرئيس⁽³⁴⁾. أما في لبنان استلزم المشرع الدستوري أغلبية خاصة بأن يقدم الطلب لمساءلة رئيس الجمهورية موقعاً عليه خمس (1/5) أعضاء مجلس النواب على الأقل، ومن ثم يصدر القرار بمساءلته ويستلزم للموافقة عليه أغلبية ثلثي مجموع أعضاء مجلس النواب⁽³⁵⁾.

وفي العراق فإن التصويت على طلب الاقتراح المسبب لمساءلة لرئيس الجمهورية يكون بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب⁽³⁶⁾، وتكون الأغلبية المطلقة هي لعدد أعضاء مجلس النواب وليس للأعضاء للحاضرين في الجلسة⁽³⁷⁾، وأن سبب اشتراط المشرع الدستوري هذه الأغلبية المطلقة لمساءلة وذلك لأهمية الموضوع، إذ إنه يتعلق برموز الدولة وما يمثله أمام المجتمع الدولي، وفي حالة عدم تحقق النصاب المطلوب للمساءلة يرفض الاقتراح المقدم بشأن مساءلة رئيس الجمهورية⁽³⁸⁾.

وخلاصة القول فبالرغم من اختلاف الآراء بين اعتبار التسبب لطلب مساءلة رئيس الجمهورية والنصاب المطلوب لاقتراح طلب المساءلة والتصويت على قبول الطلب هي ضمانات لمساءلته بسبب خطورة الأمر، وبعضهم عدها إجراءات شكلية تقيد من مساءلة رئيس الجمهورية، وبالرغم من اختلاف دساتير الدول المقارنة من النص عليها صراحةً المسائلة، فنرى أنها تعد مانعاً على مساءلة رئيس الجمهورية؛ لأنه بدون تحققها لا يمكن البدء في مساءلة رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني: الموانع الإجرائية لمساءلة رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية

بعد أن بينا في المطلب الأول الموانع التي ترد على مساءلة رئيس الجمهورية في الظروف العادية لا بد لنا من بيان فيما إذا كانت هناك موانع ترد على مساءلة رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية والتي يمكن أن نتناولها في موضوعين أولها حل البرلمان وهذا ما سنبحثه في الفرع الأول، والآخر حالة الطوارئ وهذا ما سنبحثه في الفرع الثاني.

الفرع الأول: حل البرلمان في الظروف الاستثنائية

إن حل البرلمان يعد أداة توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ منحت الدساتير للحكومات سلطة حل البرلمان، وفي الوقت ذاته جعلت تلك الدساتير مسؤولية الحكومة متمثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء أمام البرلمان⁽³⁹⁾.

وإن حل البرلمان هو انتهاء المدة النيابية لمجلس النواب قبل اكمال ولايته عبر إجراء دستوري، أي قبل انتهاء الفصل التشريعي والمدة المنصوص عليها دستورياً، ويعد بمثابة نهاية مبسّرة للبرلمان⁽⁴⁰⁾، وهي ليست

مدة واحدة في جميع الدساتير التي تبدأ في بداية نيابة المجلس وتنتهي بنهايتها⁽⁴¹⁾، وتختلف الإجراءات المتبعة في حل البرلمان تبعاً لاختلاف الأنظمة السياسية المتبعة بين الدول، إذ إن بعض الدول لم تأخذ بفكرة حل البرلمان كمثل الولايات المتحدة الأمريكية لم تأخذ بفكرة حل البرلمان مطلقاً، لكون النظام المتبع فيها هو نظام رئاسي قائم على أساس الفصل المطلق بين السلطات ويعدّه بمثابة اعتداء بين السلطات، ولحل البرلمان صورتان: أولها الحل الذاتي للبرلمان ويكون بحل البرلمان بنفسه إذ إنّ بعض الدول نصت دساتيرها على حل البرلمان⁽⁴²⁾، ومن هذه الدول العراق وتركيا وغيرها، أو أن يكون حلاً رئاسياً من قبل السلطة التنفيذية والمتمثلة بقيام رئيس الجمهورية بحل البرلمان بإرادته وذلك لنشوب نزاع بينه وبين البرلمان، ومن جهة أخرى يذهب بعض من الفقه الدستوري. إن حل البرلمان ماهي إلا وسيلة يدافع بها رئيس الجمهورية عن مركزه الدستوري، ويعتقد أن الشعب يؤيده على حساب البرلمان وبهذا يكون الحل تنفيذاً لسياسية رئيس الجمهورية⁽⁴³⁾، فمثلاً لبنان قد أجاز دستوراً الصادر عام 1926 لرئيس الجمهورية بأن يطلب من مجلس الوزراء في حل مجلس النواب فنكون أمام حلاً رئاسياً كونه بمبادرة من قبل رئيس الجمهورية⁽⁴⁴⁾.

ونجد أن الدستور المصري الصادر عام 2014 أعطى الحق لرئيس الجمهورية في حل البرلمان ولكن ضمن شروط وقيود.

وكذلك لبنان من الدول التي أخذت بالحل الرئاسي الذي أعطى المشرع الدستوري الحق لرئيس الجمهورية وغيرها من الدساتير⁽⁴⁵⁾، وقد يكون حلاً وزارياً وذلك عندما يكون نزاع قد نشب أو خلاف بين الوزارة من جهة والبرلمان من جهة أخرى، وذلك لأن الوزارة هي تمثل السياسية العامة، فالوزارة تحتاج إلى إذن لتنفيذ تلك السياسية عن طريق إصدار القوانين إلى تكون بأذن من البرلمان، ويكمن هذا النزاع عندما يرفض البرلمان لمشاريع قوانين، ولكن ليس هذا معناه أن كل خلاف تستطيع الوزارة من خلاله حل البرلمان، لا بد أن يكون نزاعاً جدياً بحيث يصبح من الصعب التعاون فيما بينهما، ومن خلاله تقدم الوزارة طلب في حل البرلمان وبهذا تكون هي المسؤولة سياسياً عن هذا الطلب⁽⁴⁶⁾.

وأما دستور جمهورية العراق لسنة 2005 قد أشار بأن يقدم طلب رئيس مجلس الوزراء يقدم طلب إلى رئيس الجمهورية يطلب فيه حل البرلمان⁽⁴⁷⁾، ومن الصور الأخرى لحل البرلمان هو الحل الشعبي الذي يعد مظهراً من مظاهر الديمقراطية غير مباشرة، ويتطلب هذا الحل استفتاء الشعب عليه وفق الأغلبية التي حددها الدستور، ويعد هذا الحق بالغ الخطورة كونه قد يؤدي إلى إنهاء عضوية الهيئة النيابية بكاملها، لذا أن هذا الحق لم تجزئه إلا دساتير محدودة ووضعت له عدة ضمانات، كدساتير بعض الولايات الألمانية والسويسرية إذ اشترطت أن يقدم مجموعة معينة من الناخبين يحددهم الدستور ويعرض لإبداء الرأي فيه، فإذا كانت النتيجة مؤيدة يحل المجلس ويحدد موعد لإجراء انتخابات جديدة، أما إذا كانت النتيجة معارضة يستمر المجلس في مزاولة عمله لحين انتهاء الولاية⁽⁴⁸⁾.

وتختلف إجراءات حل البرلمان باختلاف النظام السياسي المتبع ففي النظام الرئاسي كما ذكرنا سابقاً لا وجود لفكرة حل البرلمان في الأساس، على عكس ما هو عليه في النظام البرلماني، إذ أن رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي هو ذاته رئيس السلطة التنفيذية، ومن ثم لا توجد للرئيس سلطة مطلقة في حل الكونغرس ويملك أيضاً الحق في دعوته للانعقاد أو فض أدوار انعقاده، وفي مصر فإن الدستور عام 2014 نص على حل مجلس النواب ولكن قيد رئيس الجمهورية بحله عند الضرورة، وبعد استفتاء الشعب ومن بعدها تتوقف جلسات المجلس بقرار من رئيس الجمهورية، ومن ثم يجري استفتاء على الحل خلال مدة عشرين يوماً، وإذا حصل على أغلبية الأصوات يحل المجلس وبعدها يدعو المجلس إلى إجراء انتخابات جديدة خلال ثلاثين يوماً لا أكثر من ذلك إذ جعل الرئيس ملزم في المدة المحددة دون أن يجاوزها لتكوين مجلس جديد⁽⁴⁹⁾.

وفي لبنان فإن المشرع الدستوري أعطى لرئيس الجمهورية سلطة حل البرلمان عن طريق طلب يقدم إلى رئيس الحكومة بموافقة ثلثي أعضاء المجلس⁽⁵⁰⁾، واشترطه الدستور في حالتين: فالأولى هي امتناع المجلس للانعقاد خلال عقد عادي أو استثنائي لا تقل مدته عن الشهر لمرتين متتاليتين، والحالة الثانية إذا قام مجلس النواب برد الموازنة بقصد شل يد الحكومة⁽⁵¹⁾، وبعد موافقة مجلس الوزراء على طلب الحل يصدر رئيس الجمهورية مرسوماً بالحل وتجري انتخابات جديدة في مدة ثلاثة أشهر، ومن ثم يجتمع المجلس الجديد في مدة خمسة عشر يوماً من اليوم التالي للانتخابات وذلك وفقاً لأحكام المادة (25) من الدستور اللبناني الصادر عام 1926⁽⁵²⁾، ونلاحظ وفقاً للفقرة الثانية من المادة (55) من الدستور اللبناني أن هيئة تستمر في عملها حين إجراء انتخابات للمجلس الجديد، وفي حالة عدم إجراء انتخابات ضمن المدة المحددة وفقاً للمادة (25) من الدستور فيستمر المجلس في أداء مهامه وسلطاته وفقاً لأحكام الدستور، وبهذا لا نكون في فراغ من الرقابة خلال مدة حل البرلمان وإجراء انتخابات المجلس الجديد.

أما في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 قد أشار إلى حل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، أما بناءً على طلب من ثلث أعضائه، أو بطلب من رئيس مجلس الوزراء ويشترط موافقة رئيس الجمهورية على طلب الحل، ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء، ومن بعد ذلك يدعو رئيس الجمهورية إلى إجراء انتخابات خلال مدة (60) يوماً من تاريخ الحل⁽⁵³⁾.

ونلاحظ أن المشرع الدستوري أشار إلى الحل الذاتي من الفقرة الأولى من المادة (64) منه، وأيضاً أشار إلى الحل الوزاري، ولكن جاء على عكس ما جاءت به الدول بطلب من رئيس مجلس الوزراء وبناءً على موافقة رئيس الجمهورية على الطلب المقدم من مجلس الوزراء وليس بطلب من رئيس الجمهورية، وقد علق الموافقة على الطلب بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، ونلاحظ أن المشرع الدستوري جاء بمادة مقتضيه وغامضه دون أن يبين أسباب الحل، لأن من الضروري تسبب طلب الحل وهذا بحذ ذاته يعد ثغره دستورية كان على

المشرع الدستوري معالجتها، وكان عليه بيان أنه حالات الضرورة أو الفترات استثنائية التي تمر بها البلاد لا يمكن من خلالها حل البرلمان حتى لا تكون في مدة خلو من الرقابة⁽⁵⁴⁾.

وفي هذا الصدد يثار تساؤل بشأن الجهة المختصة بمساءلة رئيس الجمهورية في حالة حل البرلمان وقيام الرئيس بأحد الأفعال التي تستوجب مساءلته عليها كارتكابه إحدى الحالات كالحيانة العظمى أو الحنث في اليمين الدستورية أو انتهاكه لأحكام الدستور فمن هي الجهة المختصة خلال مدة حل البرلمان بمساءلة رئيس الجمهورية؟ وبصدد ذلك يمكن القول أنّ بعض الدساتير قد وضعت الحلول وعالجت آثار حل البرلمان، فمثلاً نرى أنه لا يوجد فراغ في الولايات المتحدة الأمريكية؛ لأنّ دستورهما لم يرد فيه نص يخول الرئيس سلطة حل البرلمان، أما في مصر لم ينص الدستور على معالجة لتلك الآثار ولكنه حاول معالجة ذلك عن طريق تحديد مدة قصيرة وليس كما هو الدستور العراقي، حيث جعلها المشرع المصري مدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً ولا يمكن تجاوزها⁽⁵⁵⁾.

وعالج الدستور اللبناني ذلك من خلال استمرار المجلس بممارسة مهامه لحين إجراء انتخابات وانتخاب مجلس جديد، وبهذا لا يكون في حالة فراغ ولا يوجد ما يمنع من مساءلة رئيس الجمهورية⁽⁵⁶⁾، وحاولت بعض الدول في إيجاد حلول ولم تقف عند تحديد موعد لإجراء انتخابات وتكوين مجلس جديد فاختلقت في ذلك، فلبعض استخدم أسلوب اللجان البرلمانية الدائمة في وظيفتها حتى بعد صدور قرار حل البرلمان فتستمر هذه اللجان بالرقابة على السلطة التنفيذية لحين انتخاب المجلس الجديد⁽⁵⁷⁾، وبعضهم الآخر عاد إلى أسلوب استمرار المجلس في ممارسة مهامه لحين تكوين المجلس الجديد مستندين في ذلك إلى فكرة التقاليد الدستورية والعرف السائد للحفاظ على المؤسسة التشريعية بوصفها أهم السلطات العامة⁽⁵⁸⁾.

وخلاصة مما تقدم كانت هناك محاولات لدساتير بعض الدول في وضع حل خلال مدة حل البرلمان، في حين نجد أن المشرع الدستوري العراقي لم يعالج هذه المدة من صدور قرار الحل ولغاية إجراء انتخابات جديدة خلال مدة (60) يوماً، فمن الجهة التي تقوم بمساءلة رئيس الجمهورية، ونرى أنه مانعاً لمساءلة رئيس الجمهورية، لأنّ الدستور خص مجلس النواب بمساءلة رئيس الجمهورية حصراً فمن يسأله في حالة ارتكابه أحد الأفعال التي نص عليها في المادة (61/ سادساً) خلال مدة الحل، وكذلك أن المجلس الجديد لا يسأله رئيس الجمهورية والسبب لأنه في أول انعقاد للمجلس يتم انتخاب رئيس جمهورية جديد وبالتالي انتهت ولاية الرئيس السابق ويتم محاسبة عما ارتكبه من إحدى الحالات أمام القضاء وليس على وفق ما نص عليه الدستور⁽⁵⁹⁾.

وبهذا ندعو المشرع الدستوري العراقي لمعالجة ما أغفله في هذا الإجراء وفقاً للمادة (64) من الدستور، من خلال تشكيل لجنة نيابية دائمة تمارس مهام مجلس النواب لحين إجراء انتخابات وتشكيل مجلس النواب الجديد، وأيضاً كان بإمكانه تفادي هذا الخلو من خلال مجلس الاتحاد وبما أن النظام السائد هو النظام البرلماني القائم على أساس ثنائية السلطة التنفيذية كان على المشرع تنظيم المركز الدستوري لمجلس الاتحاد وتحديد

اختصاصاته ويعدّه بديلاً لمجلس النواب أثناء مدّة الحل، ولم يجعل حل مجلس الاتحاد مرتبطاً بل بمجلس النواب، وكان تأثير ذلك واضحاً في وقتنا الحاضر عندما تأخرت انتخابات مجلس النواب مدة (9) أشهر، وبهذا نكون في مدّة تخلو من الرقابة، لذا ندعو المشرع الدستوري تنظيم هذا الموضوع في التعديل الدستوري مستقبلاً.

الفرع الثاني: حالة الطوارئ في الظروف الاستثنائية

حالة الطوارئ هي الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد كحالة خطر تهدد أمن البلاد، كخطر الحرب أو الاضطرابات الداخلية مما يستدعي اتخاذ إجراءات سريعة، لخلق أفضل الظروف للدفاع عن البلاد⁽⁶⁰⁾، وتلقى على السلطة التنفيذية في الدولة للقيام بمهامها الدستورية والالتزام بمبدأ المشروعية، وتعني في الوقت ذاته احترامها للقواعد الدستورية والقانونية، وتلجأ فيها الهيئة الحاكمة في الدولة إلى إجراءات سريعة كتعطيل لبعض القواعد الدستورية والقانونية لمدة محددة وذلك لمعالجة الأزمة السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية⁽⁶¹⁾.

واختلفت الآراء حول طبيعة نظرية حالة الطوارئ فكانت على مرحلتين: إذا عدت حالة الطوارئ في المرحلة الأولى إنّها سياسية، أي مبدأ سيادة القانون كما في دول انكلترا، وفرنسا، وأمريكا وبلجيكا، ويقصد به أن كل تصرف، أو عمل تقوم به السلطة، أو الهيئة الحاكمة في الدولة مخالف للقانون يعد باطلاً حتى لو كان في ظل حالة الطوارئ، وتكون الدولة مسؤولة وتلتزم بالتعويض إلا إذا أجاز لها البرلمان ذلك⁽⁶²⁾.

في حين أن الولايات المتحدة الأمريكية عدّها هي مجرد نظرية سياسية ولا يمكن أن تكون قانوناً للسلطات التشريعية للرئيس في الظروف الاستثنائية، أما في مصر فهناك من يؤيد إنّها سياسية وهم قلة، أما في العراق إذ وجدنا أنه من يرى لدى الفقه والقضاء العراقي أنها ليست قانونية وتبيح للدولة التحلل بالكامل من أسس مبدأ المشروعية في ظل الأزمات الطارئة بل هي واقعية⁽⁶³⁾.

وفي المرحلة الثانية عند ألمان بأنها نظرية قانونية ومن خلالها تستطيع الدولة الخروج عن القانون وعدم تطبيقه وذلك لحماية حقوق الأفراد ومعالجتها، ومرد ذلك لأن الدولة هي من تخلق القانون لذا جاز لها مخالفته، وتسويغ ذلك الظرف الطارئ الذي يمر به البلاد ومن ثم فإنها غير مسؤولة عما تخالفه خلال هذه المدّة ولا تلتزم بالتعويض، وكانت هذه النظرية الألمانية لحالة الطوارئ في حقيقتها ماهي إلا نظرية دكتاتورية، ولم تحظ بقبول لدى الفقه الفرنسي، وبهذا أن لحالة الطوارئ سمات إذ إنّها تعد نظام استثنائي يخضع لمبدأ المشروعية الاستثنائية، وأيضاً أنها نظام جوازي لأنها متى ما وجدت السلطة التنفيذية أن سلطاتها غير كافية لمواجهة الظرف الاستثنائي أخذت بما أي أنها تتجاوز امكانياتها، وإذا رأت غير ذلك لا تأخذ بما ولا تعدها أنها حالة طارئة، وأيضاً أنها نظام مؤقت؛ لأنّ إعلان حالة الطوارئ في البلاد يكون محدد بالنصوص الدستورية والقانونية المنظمة لها، وقد اختلفت الدساتير في الجهة المختصة بإعلان حالة الطوارئ وذلك تبعاً لاختلاف الأنظمة السياسية، ففي الدول ذات النظام الرئاسي كالولايات المتحدة الأمريكية هو حق يمنحه الكونغرس للرئيس في إدارة البلاد خلال حالة الطوارئ، ويمنح الدستور الأمريكي للرئيس التجاوز على القوانين أو حل الكونغرس أو الحكم كدكتاتور، وله

الحق في اتخاذ قرارات حاسمة وسريعة لمواجهة الظرف الطارئ ويبقى الكونغرس قائما، ولكن يكون الدور الأساسي للرئيس، وأيضاً صدر قانون ينظم حالة الطوارئ هو قانون حالة الطوارئ القومي تم إقراره عام 1976⁽⁶⁴⁾.

وفي مصر فإن الدستور المصري لعام 2014 إذ نص على إعلان حالة الطوارئ وأعطى الدور الأساس لرئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ، من خلال إعلانه بمرسوم من قبل رئيس الجمهورية ويأخذ رأي مجلس الوزراء والتصويت عليه من قبل مجلس النواب بأغلبية الأعضاء⁽⁶⁵⁾، ومن ثم أحال إلى قانون ينظم حالة الطوارئ من حيث الجهة المختصة بالإعلان والإجراءات المتبعة والقيود الواردة على الرئيس فصدر قانون رقم 162 لسنة 1958 وتعديلاته⁽⁶⁶⁾.

وفي لبنان بين الدستور اللبناني الصادر عام 1926 أن إعلان حالة الطوارئ تكون من خلال اجتماع يترأسه رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء، واشترط موافقة أغلبية ثلثي عدد أعضائه⁽⁶⁷⁾. وفي العراق فإن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بين أنه يتم إعلان حالة الطوارئ بعد موافقة مجلس النواب وأغلبية خاصة وهي أغلبية الثلثين لأعضائه، ونجد أن الدستور جمهورية العراق أخذ بأسلوب الاشتراك في إعلان حالة الطوارئ من خلال شقي السلطة التنفيذية (رئيس مجلس الوزراء الدور الأساس ورئيس الجمهورية بالموافقة)⁽⁶⁸⁾، واختلف عما هو عليه في دساتير الدول المقارنة عندما جعل رئيس الجمهورية منفرداً أو كان له الدور الأساس لمواجهة الظرف الطارئ، بدون الإطالة في الإجراءات وفي مقابل ذلك وضعت الدول ضمانات لكي تمنع من تحول رئيس الجمهورية إلى سلطة دكتاتورية واستبدادية وذلك عن طريق رقابة القضاء عليه، وضرورة وجود البرلمان، وبهذا نجد أن الدستور جعل دور رئيس الجمهورية كدور استشاري فقط الموافقة على الطلب ولم تعد موافقة نهائية لأنها تعود إلى موافقة مجلس النواب عليه⁽⁶⁹⁾، ونص الدستور على مدة زمنية محددة لحالة الطوارئ وجاز له التمديد بعد الموافقة عليها في كل مرة⁽⁷⁰⁾، ويعرض رئيس مجلس الوزراء على ما قام به خلال مدة الطوارئ على مجلس النواب بعد انتهاء المدة⁽⁷¹⁾، وإن قرار السلطة التنفيذية في إعلان حالة الطوارئ يخضع لرقابة القضاء وكذلك لرقابة مجلس النواب ابتداءً، وذلك عندما اشترط موافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب على قرار إعلان حالة الطوارئ⁽⁷²⁾.

ومما تقدم يثار لنا السؤال هل يمنع إعلان حالة الطوارئ قيام البرلمان بمساءلة رئيس الجمهورية إذ ما ارتكب أحد الأفعال المنصوص عليها دستورياً التي تستوجب مساءلته؟

فاختلفت الآراء في ذلك بعضهم كان يؤيد وجود البرلمان وذلك من خلال دعوته للاجتماع الطارئ للموافقة إذا كان غير ممكن في جلسة عادية، وكذلك عندما أشارت بعض الدساتير عدم امكانية اللجوء إلى حل البرلمان أثناء حالة الطوارئ، ووضح الفقيه (هوريو) عندما أشار للمادة (16) من الدستور الفرنسي عام 1958، ويؤكد على دور البرلمان خلال تلك المدة ولا تعدّ المادة (16) قيда على سلطات البرلمان، وإن دعوة

البرلمان إلى الاجتماع لوحدة قيد على سلطات رئيس الجمهورية ولا يمكن للرئيس سحب أو تجاوز صلاحيات البرلمان لأنه يكون قد خرق الدستور، وأيضاً أن مجرد وجود البرلمان وعدم غيابه يبقى هو السلاح الذي يواجه به انحرافات رئيس الجمهورية، وبهذا يمكن للبرلمان مساءلة رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى بموجب المادة (68) من الدستور الفرنسي، في حين نجد أن بعضهم الآخر ينكر هذا الاتجاه ويؤكد على أن البرلمان ليس له دور سواء مناقشة قرارات رئيس الجمهورية، بدون الرقابة والمساءلة لأن ذلك يؤدي إلى إرباك البلاد، وتؤدي إلى إلغاء أي قرار لم يتناسب مع البرلمان في تلك المدة الحرجة.

في حين نرى أن مساءلة رئيس الجمهورية في ظل حالة الطوارئ تختلف باختلاف الأنظمة السياسية، ففي النظام الرئاسي للولايات المتحدة الأمريكية أن للرئيس له الدور الرئيس فإنه هو القائد العام للقوات المسلحة وهو المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة وبالتالي فإن إعلان حالة الطوارئ تعد مانعاً على مسألته أمام البرلمان وبإمكان البرلمان القيام بإجراءات المساءلة بعد انتهاء حالة الطوارئ، أما في النظام البرلماني فإن رئيس الجمهورية فلم يكون هو المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، وإنما هي من اختصاص رئيس مجلس الوزراء ويكون له الدور الرئيس في ذلك، ومن ثم ارتكابه إحدى الأفعال المنصوص عليها في الدستور كارتكابه الخيانة العظمى كالتعاون مع دولة معادية أو تقديم المعلومات أو اسرار البلاد للدولة المعادية في حالة قيام الحرب فإنه لا يمنع من مساءلة رئيس الجمهورية أثناء سريان حالة الطوارئ.

الخاتمة

الآن وبعد أن انتهينا من البحث في موضوع ((الموانع الإجرائية لمساءلة رئيس الجمهورية)) لا يبقى أمامنا سوى أن نبين أهم النتائج والمقترحات من خلال هذه الدراسة.

أولاً: النتائج

- 1- إن إجراءات مساءلة رئيس الجمهورية تتسم بالتعقيد والصعوبة إذ نص المشرع العراقي على تسبب طلب المساءلة ومن دونه لا يمكن تقديم الطلب وإكمال إجراءات المسائلة.
- 2- الحصانة تمنح لرئيس الجمهورية أثناء توليه الرئاسة، وذلك لحماية وظيفته الدستورية ومنع تدخلات الاعتبارات السياسية والحزبية وعرقلة عمله، وأيضاً أنها تمنح لمركز رئيس الجمهورية؛ لأنه يمثل مركز سيادي وهو ممثل الشعب داخلياً ودولياً

ثانياً: المقترحات

- 1- ندعو المشرع الدستوري العراقي لمعالجة ما أغفله في هذا الإجراء وفقاً للمادة (64) من الدستور، من خلال تشكيل لجنة نيابية دائمة تمارس مهام مجلس النواب لحين إجراء انتخابات وتشكيل مجلس النواب الجديد.

2- ندعو المشرع الدستوري العراقي لمعالجة ما أغفله من إجراء في مدّة حلّ البرلمان الإجراء وفقاً للمادة (64) من الدستور، ومعالجتها من خلال تشكيل لجنة نيابية دائمة تمارس مهام مجلس النواب لحين إجراء إنتخابات وتشكيل مجلس النواب الجديد.

المصادر والمراجع:

- (1) د. مازن ليلو راضي: القانون الإداري، ط3، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2015، ص38.
- (2) د. حنان القيسي: ((الحصانة البرلمانية في العراق - دراسة تحليلية مقارنة بين النظام الداخلي لمجلس النواب والمجلس الوطني الكردستاني))، بحث منشور في مجلة القاضي، المجلد 3، 2011، ص17.
- (3) د. جابر غنيمي: ((حصانة رئيس الدولة))، صحيفة شمس اليوم، 2021، ص2، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: <https://shans.alyaoum.com> تاريخ الزيارة 2023/1/16.
- (4) د. حيدر محمد حسن الأسدي: عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى دراسة مقارنة، ط1، مؤسسة دار الصادق، العراق، 2012، ص26.
- (5) د. مصدق عادل: محاكمة رئيس وأعضاء السلطة التنفيذية، ط1، دار السنهوري، بغداد، 2015، ص26.
- (6) سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1999، ص320-321. وينظر مصدق عادل: المصدر نفسه، هامش ص366.
- (7) المادة (60) من الدستور اللبناني الصادر عام 1926 المعدل، وينظر د. سمير عالية، هيثم سمير عالية: الوسيط في شرح قانون العقوبات — القسم العام، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2010، ص192، وأشار إلى ذلك القاضي حاتم ماضي أن المادة (60) هي حصانة شاملة وواضحة لرئيس الجمهورية ومهما كان نوع الجريمة ولو كان جرماً شخصياً فهي من صلاحية مجلس النواب مسألته وليس المدعي العام أو المحقق العدلي، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <http://www.elnashrq.Com> K بتاريخ الزيارة 2023/1/16.
- (8) د. طارق إبراهيم الدسوقي عطية: الجريمة السياسية بين الاعتبارات السياسية والقواعد القانونية، ط1، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2018، ص448.
- (9) كما نص دستور جمهورية العراق 1968 الملغى على حصانة رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس قيادة الثورة أذ نصت المادة (46) على أن "لا تتخذ أي إجراءات قانونية ضد أعضاء مجلس قيادة الثورة بسبب أعمال وظيفته الأقرار صادر من ثلثي أعضائه على أن يحكم أمام محكمة خاصة على الوجه المبين في القانون"، كما أشار دستور جمهورية العراق المؤقت لعام 1970 الملغى للحصانة التامة أذ نصت المادة(40) من الدستور "يتمتع رئيس مجلس قيادة الثورة ونائبه والأعضاء بحصانة تامة، ولا يجوز اتخاذ أي إجراء بحق أي منهم إلا بأذن مسبق من المجلس".
- (10) احمد كريم عوده(رئيس الدولة بين الحصانة والعزل في القانون العراقي، بحث منشور في كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، بدون سنة، ص5398.
1. (11) د. عمر حمزة عمر التركماني: طرق انتهاء ولاية الرئيس الدولة -دراسة تحليلية مقارنة، ط1، مركز الدراسات العربية، مصر، 2016، ص325.
- (12) د. مصدق عادل: محاكمة رئيس وأعضاء السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص52.
- (13) نصت المادة (11) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 على أن "لا يسري هذا القانون على الجرائم التي تقع في العراق من الأشخاص المتمتعين بحصانة مقررّة بمقتضى الاتفاقيات الدولية أو القانون الدولي أو القانون الداخلي"، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 1778 في 1969/12/15.
- (14) د. علي محمد دبير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012، ص430.
- (15) د. رافع خضر شير: الاختصاص القضائي للبرلمان، مصدر سابق، ص213.
- (16) د. مصدق عادل: محاكمة رئيس وأعضاء السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص160.
- (17) د. حيدر محمد حسن الأسدي: مصدر سابق، ص120.
- (18) د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسبوني: مصدر سابق، ص63.
- (19) د. رافع خضر شير: اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين، مصدر سابق، ص114.
- (20) المادة (159) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام 2014 المعدل، وينظر د. احمد عبد الفتاح طه القصاص: التجريم الدستوري- دراسة تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2020، ص487.
- (21) د. جتو اسماعيل مجيد: مصدر سابق، ص361.
- (22) د. ميثم حفظل شريف: ((اتهام ومحاكمة رئيس وأعضاء السلطة التنفيذية))، مصدق سابق، ص247.
- (23) المادة (19) من قانون اصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى رقم (13) لعام 1990.
- (24) د. رافع خضر شير: دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية - دراسات في الدستور العراقي، مصدر سابق، ص250.
- (25) د. رافع خضر شير: المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، مصدر سابق، ص201.
- (26) د. مرسي علي غنيم: مصدر سابق، ص531.
- (27) د. حسين جبار عبد النائي: ضوابط المحاكمة البرلمانية، مصدر سابق، ص143.
- (28) ثامر رجب عبد الحليم موسى: مصدر سابق، ص288.
- (29) د. رافع خضر شير: القواعد الإجرائية لاتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين، مصدر سابق، ص26.
- (30) المادة (159) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام 2014 المعدل.
- (31) د. حسن النمر: مصدر سابق، ص346.
- (32) د. كاظم علي الجنابي: مصدر سابق، ص135.
- (33) د. محمود سامي جمال الدين، د. ميادة عبد القادر اسماعيل: مصدر سابق، ص392.
- (34) د. هاتم أحمد: مصدر سابق، ص237-240.
- (35) المادة (60) من الدستور اللبناني الصادر عام 1926 المعدل، وينظر د. رافع خضر شير: الاختصاص القضائي للبرلمان، مصدر سابق، ص40.
- (36) المادة (61/سادساً) أ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وينظر د. اركان عباس حمزة الفخافي، م. عبد الحسين عبد نور هادي الجبوري: ((أثر توافر بعض مظاهر النظام الرئاسي في دستور العراق الصادر عام 2005))، مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم التربوية والإنسانية، جامعة بابل، العدد 55، المجلد14، 2022، ص657.
- (37) حيث فسرت تلك المحكمة الاتحادية العليا في قرارها التفسيري للأغلبية المطلقة عندما طلب مجلس النواب ذلك وبينت أن الأغلبية المطلقة الواردة في المادتين (61/ثامناً) أ) و (76/ رابعاً) هي أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد، لأن تعبير الأغلبية

المطلقة جاء مطلقاً وعاماً على خلاف ما قصد به الدستور عبارة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب الوارد ذكرها في المواد (55) و(59) أولاً و(61/سادساً) و(61/سادساً ب) و(61/ثامناً ب) و(64/أولاً) فإن الأغلبية التي تطلبها الدستور في هذه المواد بالأغلبية المطلقة هي أغلبية العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب. ولمزيد من التفصيل ينظر قرار المحكمة الاتحادية التفسيرية المرقم بالعدد 23/ اتحادية 2007/10/12.

- (38) أحمد عزيز داود : مصدر سابق، ص 175.
- (39) مابه من مبارك، هيئة قابوش: ((حق رئيس الدولة في حل البرلمان - دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية))، العدد 3، جافني، 2015، ص 184.
- (40) تعدد أكثرنا البند الأصلي لإنشاء وتطور حل البرلمان، إذ مر حل البرلمان بثلاث مراحل كانت المرحلة الأولى: مرحلة تكوين المجالس المنتخبة في القرن (13) عندما كانت خاضعة لمشيتبة الملك ويقوم بحلها من دون قيد دستوري عليه. واستمرت لغاية ظهور المرحلة الثانية: الملكية الدستورية التقليدية وظهرت نتيجة ثورة 1688، كانت بداية لنفوذ البرلمان وحيث تم العدول عن نظرية الحق للهي لتولية الملك، وأخر صورة تعود للحق في حل البرلمان سنة 1784 إلى الملك البريطاني (وليم بيت لوجن) عندما رفض أن يستقيل على الرغم من معارضة مجلس العموم البريطاني، وأراد أن يخضع الدولة بحجة برنامج إصلاحه. وعندما وجد أن هناك أصوات من الناخبين تؤيده، طلب من الملك حل مجلس العموم، ومن ثم استخدام الناخبين لجعلهم وسيلة لحل النزاع القائم بينه وبين البرلمان، ومن هنا ظهر الحق في حل البرلمان =مفهومه الجديد. ينظر حسين نعمة خشان، محمد عودة محسن الدراجي: ((سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان - دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية))، مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد 25، المجلد 7، 2012، ص 117.
- (41) د. إبراهيم عبد العزيز شحيا: النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، 1983، ص 440.
- (42) د. ميثم حسين الشرفي، ميثم كاظم: ((الحل الذاتي للبرلمان في بعض الأنظمة الدستورية))، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 3، كلية القانون، جامعة بابل، السنة الثامنة، 2016، ص 551.
- (43) د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، 1971، ص 256.
- (44) نصت المادة (55) من الدستور اللبناني الصادر عام 1926 المعدل على أن " يعود لرئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المادتين 65، 77 من هذا الدستور الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة، فإذا قرر رئيس الجمهورية مرسوم الحل، وفي هذه الحال تجتمع الهيئات الانتخابية، وفقاً لأحكام المادة الخامسة والعشرين من الدستور ويدعى المجلس الجديد للاجتماع من خلال الأيام الخمسة عشر التي تلي إعلان الانتخاب. تستمر هيئة مكتب المجلس في تصريف الأعمال حتى انتخاب مجلس جديد. وفي حال عدم إجراء الانتخابات ضمن المهلة المنصوص عليها في المادة الخامسة والعشرين من الدستور يعتبر مرسوم الحل باطلاً وكأنه لم يكن ويستمر مجلس النواب في ممارسة سلطاته وفقاً لأحكام الدستور".
- (45) ينظر المادتين (65/رابعاً) و(77) من الدستور اللبناني الصادر عام 1926 المعدل. وينظر د. عكاب أحمد محمد: ((حل مجلس النواب في ضوء التوازن بين السلطات دراسة مقارنة في إطار دستور 2005 النافذ))، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، العدد 38، المجلد 10، 2021، ص 40، ومن الدساتير أيضاً كالدستور الجزائري لعام 1996 والدستور اليمني لعام 2001 والدستور الفرنسي لعام 1958.
- (46) د. علي مجيد العكيلي: القواعد الدستورية على حل البرلمان، ط 1، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2018، ص 81.
- (47) نصت المادة (64/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أن " يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء".
- (48) د. علي يوسف الشكري: الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، ط 1، دار الصادق الثقافية، 2012، ص 183.
- (49) المادة (137) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام 2014 المعدل.
- (50) المادة (65/خامساً) من الدستور اللبناني الصادر عام 1926 المعدل.
- (51) المادة (65/رابعاً) من الدستور اللبناني الصادر عام 1926 المعدل.
- (52) د. أحمد سعيغان: الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص 503.
- (53) المادة (64) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (54) د. دشورش حسن عمر، د. محسن حسن بزارم: ((حل البرلمان ومبرراته في الدساتير العراقية لأعوام 1925 و 2005 - دراسة تحليلية مقارنة))، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد 15، المجلد 2، 2020، ص 173.
- (55) المادة (137) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام 2014 المعدل.
- (56) المادة (55) من الدستور اللبناني الصادر عام 1926 المعدل.
- (57) نجد أن الدستور الألماني لعام 1949 استخدم أسلوب اللجان النيابية الدائمة وفقاً لما جاء في المادة (45) منه حيث تكون مهمتها حفظ حقوق مجلس البوندستاج في الرقابة على الحكومة أثناء فترة حل البرلمان وأيضاً ذات اختصاصات محدودة دون أن يكون لها حق تشريع القوانين. ينظر د. حسين جبار عبد الناطلي: ((القيود التي ترد على حق البرلمان))، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 12، المجلد 11، كلية التربية للعلوم الإنسانية، 2012، ص 67.
- (58) نجد أن الدستور الإيطالي اعتمد في ذلك استمرار المجلس في ممارسة اختصاصاته كما نصت المادة (61) من الدستور الإيطالي لعام 1947 على أن " تعقد الانتخابات للبرلمان الجديد في غضون سبعين يوم من انتهاء مدة المجالس السابقة. ويعقد الاجتماع الأول قبل مرور عشرين يوم بعد الانتخابات
- يتم تمديد صلاحيات المجالس السابقة إلى حين اجتماع المجالس الجديدة". وبهذا أن الدستور قد عالج حالة البرلمان ولا تخلو فترة حل البرلمان من الرقابة. ينظر د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد: حل البرلمان، ط 3، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014، ص 26.
- وأيضاً من الدول التي أخذت في استمرار المجلس خلال فترة حل البرلمان هو الدستور الهولندي منذ عام 1917، حيث أن قرار الحل لا يؤثر على المجلس لحين اجتماع المجلس الجديد. وكان تبريره في استخدام هذا الأسلوب هو تجنب وجود فراغ تشريعي خلال وقت الحل، ويضمن لأعضاء البرلمان الاستمرار في إشغال مقاعدكم لغاية اجتماع المجلس الجديد وذلك وفقاً لأحكام المادة (64/3) من الدستور نصت على أن " يصبح الحل نافذاً اعتباراً من اليوم الذي يتم فيه انعقاد المجلس الجديد". ينظر راشد سالم عبد الله الهاجري: ((الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان))، العدد 13، المجلد 13، مجلة العدل، وزارة العدل، 2011، ص 285.
- (59) نصت المادة (72/ثانياً ب) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005. على أن "يستمر رئيس الجمهورية إلى ما بعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد واجتماعه، على أن يتم انتخاب رئيس جديد خلال ثلاثين يوماً من تاريخ أول انعقاد للمجلس".
- (60) وقد عرفها الفقيه الفرنسي (Drogo) وتعد حالة الطوارئ هي تلك الظروف الاستثنائية المحددة بقانون سابق والذي يمنح عند تحقق هذه الظروف لسلطات الضبط الإداري باتخاذ تدابير شاذة محددة لمواجهة هذه الظروف. ينظر د. اسماعيل مرزا: القانون الدستوري دراسة مقارنة لدساتير الدول العربية، ط 2، دار ورد الأردنية للنشر والتوزيع، الأردن، 2015، ص 238.
- (61) وهذه السلطات الاستثنائية تمنح لرئيس الجمهورية وتؤدي إلى هيمنة على حساب هيئات الدولة الأخرى، وتسبب إلى شل بعض مؤسسات الدولة والتأثير على حقوق الأفراد وحرابتهم لمواجهة الظرف الاستثنائي الذي يمر به البلاد، فمثلاً كتعطيل الدستور بشكل رسمي لمعالجة الظرف الطارئ، مثال ذلك الدستور الفرنسي 1958 وفقاً لأحكام المادة (16) منه منحت بموجبها لرئيس الجمهورية سلطات استثنائية لمواجهة الظرف الطارئ. ينظر د. احسان المفرجي، د. كطران زغير، د. رعد ناجي الجدة: النظرية العامة في القانون الدستوري، مصدر سابق، ص 262.

- (62) قانون التنظيمات: هو قانون يصدر عن البرلمان قانوناً يسقط بموجبه المسؤولية عن السلطة التنفيذية. ينظر د. احسان حميد المفرجي، المصدر نفسه، ص 169. وينظر د. سعد عبد الله خلف حبيب: ((اعلان حالة الطوارئ في العراق دراسة بموجب دستور جمهورية العراق لسنة 2005))، بحث منشور في الجامعة العراقية، كلية القانون والعلوم السياسية، بدون سنة، ص 7.
- (63) د. حقي اسماعيل بربوتي: الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية القائمة على حالة الطوارئ – دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والانجلو امريكي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981، ص 29.
- (64) مقال منشور على الموقع الالكتروني: [http://www. Aljazeera.net/politics](http://www.Aljazeera.net/politics) تاريخ الزيارة 2023/1/31.
- (65) نصت المادة (154) من دستور جمهورية مصر الصادر عام 2014 المعدل على ان " يعلن رئيس الجمهورية، بعد اخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الاعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا حدث الاعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه.
- وفي جميع الاحوال تجب موافقة اغلبية عدد اعضاء المجلس على اعلان حالة الطوارئ، ويكون اعلانها لمدة محدودة لا تتجاوز ثلاثة اشهر، ولا تمد الا لمدة اخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد اعضاء المجلس وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الامر على مجلس الوزراء للموافقة، على ان يعرض على مجلس النواب الجديد في اول اجتماع له. ولا يجوز حل المجلس اثناء سريان حالة الطوارئ". ونلاحظ ان المشرع اكد على وجود مجلس النواب وعدم حلة هذا دليل على ان المجلس يستطيع ان يمارس صلاحياته خلال فترة الطوارئ.
- (66) أعطى القانون الحق لرئيس الجمهورية كما في الدستور لإعلان حالة الطوارئ مع بيان الأسباب وتحديد المدة، ويجب عليه اخذ كافة التدابير للمحافظة على النظام العام. ينظر المادة (2 و 3) من قانون الطوارئ رقم (162) لسنة 1958 المعدل.
- (67) ينظر المادة (5/65) من الدستور اللبناني الصادر عام 1926 المعدل.
- (68) نصت المادة (61/تاسعاً/أ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على ان " الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء".
- (69) د. ليلى حنتوش ناجي: معوقات اعلان حالة الطوارئ في دستور العراق لسنة 2005، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 4، السنة التاسعة، 2017، ص 577.
- (70) نصت المادة (61/تاسعاً/ب) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005. على ان " تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتמיד، وبموافقة عليها في كل مرة " .
- (71) نصت المادة (61/تاسعاً/د) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005. على ان " يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب، الإجراءات المتخذة والنتائج، في اثناء اعلان الحرب وحالة الطوارئ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها " .
- (72) وصدر قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 هو القانون الذي تكفل بيان اعلان حالة الطوارئ نصت المادة (3) على ان " ان رئيس الوزراء يمارس الصلاحيات الاستثنائية الممنوحة له لمواجهة الظروف الاستثنائية " . وينظر د. مازن ليلو راضي: القانون الاداري، ط 3، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2015، ص 108-109.