

تعزيز سلطات البرلمان في مواجهة رئيس الجمهورية في بعض الدساتير العربية الحديثة

علا عبد العزيز محمد المدني

كلية العلوم السياسية / جامعة الكوفة

Olaa.almazny@uokufa.edu.iq

تاريخ نشر البحث: 2022 / 12 / 15

تاريخ قبول النشر: 2022 / 9 / 19

تاريخ استلام البحث: 2022 / 8 / 12

المستخلص

تقوم النظم الدستورية على فكرة تعدد الهيئات الحاكمة في الدولة، إلا أن توزيع الاختصاصات في دساتير الدول محل البحث لا يتم بين هذه الهيئات في الواقع بصورة عادلة، بل نجد تمتع السلطة التشريعية بأغلب الاختصاصات، على نحو يجعل منها سلطة عليا تفرض سيطرتها على بقية السلطات، ويلاحظ أن ظاهرة التوسع في اختصاصات السلطة التشريعية على حساب السلطات الأخرى – ولاسيما رئيس الجمهورية – أضحت من الظواهر المميزة للنظم الدستورية العربية المعاصرة على اختلاف أشكالها وطبيعتها، ونتيجة منطقية لهذه الظاهرة، انحسرت بشكل ملحوظ اختصاصات السلطة التنفيذية، لصالح السلطة التشريعية المتمثلة بالبرلمان، فأدى ذلك إلى التأثير الملحوظ على مركز رئيس الجمهورية والوزارة وبشكل عام أضعف السلطة التنفيذية وسبب عدم الاستقرار السياسي وخصوصاً بالعراق وتونس إلا أن تونس تداركت أمرها وطرحت دستوراً جديداً على الشعب وسيتم العمل به قريباً لتقوية مركز رئيس الدولة.

الكلمات الدالة: البرلمان، رئيس الجمهورية، الدساتير العربية

Enhancing Parliament Authorities Facing the President's in some Modern Arab Constitutions

Olaa Abdel Aziz Mohammed Al Madani

College of Political Science/University of Kufa

Abstract

Despite the fact that the contemporary Arab constitutional systems are based on the idea of a plurality of governing bodies in the state, the distribution of competencies between these bodies is not actually done fairly. Rather, we find that the legislative authority enjoys many competencies, whether in the legislative or executive field, and in normal or exceptional circumstances. , in a way that makes him a supreme authority that dominates and dominates - in practice - over the rest of the authorities, and it is noted that the phenomenon of expanding the powers of the legislative authority at the expense of other authorities - especially the head of state - has become one of the distinctive phenomena of the contemporary Arab constitutional systems in their various forms and nature, and as a logical result For this phenomenon, the powers of the executive authority have significantly receded, in favor of the legislative authority represented by Parliament. Thus, an important development took place on the position of the head of state after many Arab countries that adopted the parliamentary system switched from the presidential system with absolute rule to parliamentary systems that combined the characteristics of more than one political system.

Keywords: Parliament, head of state, Arab constitutions

المقدمة

صدرت في العراق ومصر وتونس دساتير جديدة، عملت على تقوية البرلمان، وهي ظاهرة قانونية وسياسية جديدة في الأنظمة الدستورية العربية المعاصرة، ظهرت لتدعيم مركز البرلمان في الأنظمة النيابية المتسمة عادة بممارسة رئيس الجمهورية لكل السلطات، وهي الأنظمة الرئاسية العربية السابقة التي أخذت بالحكم المطلق، غير أن هذه الظاهرة لم تنشأ من العدم، وإنما كانت لها مضامين معينة ظهرت عبرها، زيادة على أسباب سياسية وعملية أدت إلى نشوئها، أول هذه الأسباب هي الأوضاع السياسية التي كانت تعاني منها الدول العربية في ظل الدكتاتوريات السابقة، التي تمثلت بسطوة رؤساء الدول محل البحث والسلطة المطلقة التي كانوا يتمتعون بها، زيادة على النصوص الدستورية التي عززت سلطة البرلمان وسطوته على السلطات الأخرى، الزيادة على أن انتخاب البرلمان بالاقتراع المباشر من الشعب يدعم مركزه الدستوري، ويجعله مفوضاً من الشعب بأجمعه في ممارسة السيادة الوطنية، خصوصاً بعد أن أضحى الانتخاب في النظم الدستورية المعاصرة الأصل في اختيار أعضاء السلطة التشريعية.

أولاً: موضوع البحث: يتمتع البرلمان بموجب الدستور بصلاحيات واسعة يمارسها منفرداً أو بالاشتراك مع جهات أخرى، فتمركز الوظيفة التشريعية بيده مع جزء من الوظيفة التنفيذية، وهذه الصلاحيات الواسعة ستعزز من مركز السلطة التشريعية تجاه باقي الهيئات الأخرى وتجعل منها في مركز أعلى من باقي مؤسسات الدولة التي تكون مجرد تابعة له، ووفقاً لما تقدم يمكن القول: إن تفوق السلطة التشريعية على غيرها من باقي السلطات في الدولة واحتلالها مركز الصدارة أصبحت هي الظاهرة العامة، ومن ثم تليها السلطة التنفيذية في المرتبة الثانية، زيادة على ذلك أوجدت الدساتير العربية مظاهر للتقوية البرلمان على حساب رئيس الدولة، ونجد أن المظهر الأول لهذا التأثير يتضح بأثر البرلمان في توليته ومسائلته أما المظهر الثاني للتأثير فيتجسد في تدخل البرلمان في مجال الاختصاصات والصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية.

ثانياً: أهمية البحث: على الرغم من اختلاف الفقه الدستوري بشأن منح رئيس الجمهورية في النظام البرلماني اختصاصات فعلية أو الاكتفاء بالأثر الشرفي، وتباين الدساتير البرلمانية في تنظيم اختصاصاته، إلا أن المتفق عليه لدى الجميع هو أهمية منصب رئيس الجمهورية الذي يعد ارفع منصب في الدولة، زيادة على أن لرئيس الجمهورية اختصاصات فعلية وأثر واضحاً يتمثل في إيجاد التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لغرض تحقيق الاستقرار الضروري في الدولة، ومن المنطقي أن يزداد دور الرئيس فعاليةً وتأثيراً إذا منح اختصاصات فعلية مختلفة ضرورية لتسيير شؤون الدولة في حالتها الاعتيادية والاستثنائية، ونحن نهدف بهذا البحث إلى إيجاد نوع من التوازن في العلاقة بين رئيس الجمهورية والبرلمان وكذلك توفير سبل من التعاون بينهما.

ثالثاً: مشكلة البحث: حددت الدساتير العربية قواعد عامة تنظم العلاقة فيما بين رئيس الجمهورية والبرلمان، إذ رسمت دوراً محدداً مقصوداً بذاته للبرلمان ورئيس الجمهورية ويقوم هذا الدور على ثانوية دور رئيس الدولة، ومحورية دور البرلمان وفي حدود هذه العلاقة يكمن الإشكال، إذ غالباً ما يحدث الاختلال لصالح البرلمان على حساب رئيس الجمهورية، لذلك كان من المفترض أن تجعل الدساتير من رئيس الجمهورية منافساً قوياً للبرلمان

فيكون سلطة موازية ومقابلة لسلطة البرلمان المنتخب من قبل الشعب في حين نجد أن البرلمان هو صاحب السلطة الفعلية وليس لرئيس الجمهورية إلا أن يقوم بالأعمال الموكلة اليه بعد موافقة البرلمان أو استشارته، مما خلق نوعاً من عدم التوازن والاختلال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدساتير العربية محل البحث، لكن بدرجات متفاوتة إلى حد ما بين دستور وآخر، وأدى بشكل عام إلى ضعف السلطة التنفيذية وأثراً سلباً في قدرتها على أدائها لواجباتها، ويشكل أيضاً تحدياً كبيراً للنظم السياسية المعاصرة، لذا كان لابد من قيام سلطة تنفيذية قادرة على إدارة شؤون البلاد متمتعة بصلاحيات فعلية، لها دور في تكوين الرأي العام في المجتمع والتأثير عليه، وتكون لها القدرة على اقناع العامة من الشعب، حتى تضمن دعم الشعب لها.

رابعاً: منهجية البحث وتقسيم خطته: اعتمدنا في دراستنا على المنهج العلمي الاستقرائي القائم على الوصف والتحليل والاستنتاج والتقييم وسنقسم الموضوع إلى مبحثين: نخصص الأول لبيان مدى الدور الذي يلعبه البرلمان فيما يتعلق باختيار رئيس الجمهورية ومساءلته؛ ونخصص المبحث الثاني لبيان تأثير البرلمان على رئيس الجمهورية في مجال اختصاصاته.

المبحث الأول/ دور البرلمان في اختيار رئيس الجمهورية ومساءلته

اختلفت دساتير الدول العربية الحديثة بشأن الآلية التي يتم اختيار رئيس الجمهورية بموجبها؛ فبعضها ذهب إلى انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة، والبعض الآخر أوجب انتخابه من البرلمان؛ وفي هذا المبحث سنتخذ من الدستور العراقي لعام 2005 والمصري لعام 2014 والتونسي لعام 2014، نماذج تطبيقية لاختيار رئيس الجمهورية ومساءلته، لنبين مدى الدور الذي يمارسه البرلمان في هذا المجال كما يأتي:

المطلب الأول/ دور البرلمان في تنظيم ضوابط تولي منصب رئاسة الجمهورية

يمارس البرلمان رقابته على نوعين من الضوابط والشروط العامة والخاصة بزيادة على دوره في تنظيم إجراءات تقلد منصب رئاسة الدولة وهذا ما سنبيّنه في ما يلي في فرعين نبين في الأول الشروط العامة والخاصة للترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية ونستعرض في الثاني إجراءات تقلد منصب رئاسة الدولة التي نصت عليها الدساتير محل الدراسة.

الفرع الأول/ الشروط العامة والخاصة للترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية

أولاً: الشروط العامة

اشتراطت الدساتير العربية محل البحث شروطاً عامة يجب توافرها في المرشح لرئاسة الدولة وهي كالآتي:

- 1- **شرط الجنسية:** اشتراط الدستور العراقي لعام 2005 بموجب المادة (68) فيمن يتولى منصب رئاسة الجمهورية أن يكون عراقياً بالولادة من أبوين عراقيين ضماناً لولائه للوطن، واشتراط في المرشح أن لا يكون مزدوج الجنسية، أي إنه لا يحمل جنسية أخرى إلى جانب جنسيته العراقية، وإذا كان يحمل جنسية أخرى عليه أن يتخلى عنها عندما يتولى هذا المنصب وفقاً لما جاء بالمادة (18) من الدستور النافذ، التي

الزمت من يتولى منصب سيادي رفيع أن يتخلى عن أية جنسية أخرى مكتسبة وأوجبت أن ينظم ذلك بقانون، ولا خلاف بشأن كون منصب رئيس الجمهورية منصب سيادي رفيع إلا أن على مجلس النواب تشريع قانون يحدد فيه المناصب السيادية استناداً إلى هذه المادة .

أما الدستور المصري لعام 2014 فقد أوجب في المادة (141) أن يكون المرشح لرئاسة الدولة مصرياً من أبوين مصريين، واشترط أيضاً أن لا يحمل المرشح لهذا المنصب جنسية دولة أخرى وهذا الأمر ينطبق على زوجته ووالديه، وبذلك أخذ الدستور المصري بالاتجاه الصحيح لضمان حصر المنصب بالأشخاص الوطنيين. وكذلك الدستور التونسي لعام 2014 الذي اشترط في المادة (74) بأن يكون المرشح لمنصب رئيس الجمهورية تونسياً بالولادة، ولا يجوز وفقاً للمادة المذكورة اعلاه لمن يتولى منصب رئيس الجمهورية حمل جنسية أخرى غير الجنسية التونسية وفي حال حمله جنسية أخرى وجب عليه التخلي عنها في حال توليه المنصب.

2- **شرط السن:** حدد الدستور العراقي سن المرشح لمنصب رئاسة الدولة بإتمام أربعين سنة بموجب المادة (68) منه، وكذلك الدستور المصري أيضاً فقد اشترط أن لا يقل سن المرشح عند الترشيح عن أربعين سنة بموجب المادة (141)، بينما نجد أن الدستور التونسي أجاز أن يكون المرشح بالغاً خمسة وثلاثين سنة بموجب المادة (74) منه، بالرغم من أن أغلب الدساتير حددت سن الترشيح بأربعين سنة.

3- **الأهلية:** بالاستناد إلى المادة (68) اشترط الدستور العراقي لعام 2005 في المرشح تمام الأهلية، إذ لا يعقل أن يسمح لمواطن ممنوع من مباشرة الحقوق المدنية والسياسية أن يكون رئيساً للدولة، وكذلك فعل الدستور المصري لعام 2014 إذ اشترط أن يتمتع المرشح بحقوقه المدنية والسياسية بموجب المادة (141)، بينما يلاحظ أن الدستور التونسي لم ينص صراحة على هذا الشرط إلا أن قانون الانتخاب التونسي اشترط في الناخب أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية وغير مشمول بأي صورة من صور الحرمان المنصوص عليها بالقانون، فشرط الأهلية شرط جوهري يجب توفره في المرشح لمنصب رئاسة الدولة.

ثانياً: الشروط الخاصة: اتجهت الدساتير العربية محل البحث إلى إيراد بعض الشروط الخاصة الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئاسة الدولة إلى جانب الشروط العامة، إذ تعلق تلك الشروط بالدين والجنس والتزكية وإعلان الذمة المالية، سلامة الموقف السياسي والقانوني وسنبين هذه الشروط بالتفصيل كما يأتي:

1- **شرط الانتماء الديني:** لم يتطرق الدستور العراقي لعام 2005 إلى ديانة المرشح، وهذا الأمر ينطبق على الدستور المصري لعام 2014 أيضاً، بينما اشترط الدستور التونسي لعام 2014 صراحة في المترشح لمنصب رئاسة الجمهورية أن يكون مسلماً وفقاً للمادة (74) من الدستور ونحن نؤيد ما جاء به الدستور التونسي كون الإسلام هو دين الدولة الرسمي.

2- **شرط الجنس:** لم يحدد الدستورين العراقي والمصري جنس المرشح، بينما نجد أن الدستور التونسي أعطى الحق لكل تونسي وتونسية في الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية وفقاً للمادة (74) منه، ونحن نتفق مع الدستور التونسي الذي نص بصريح العبارة على أن يكون لكل تونسي أو تونسية الحق في الترشيح دعماً لتمكين المرأة في كل المجالات.

3- إعلان الذمة المالية للمرشح: أكد هذا الشرط القرار رقم (1) لسنة 2005 الملحق بقانون هيئة النزاهة العراقية والخاص بالكشف عما يملك المرشح من اموال في الداخل والخارج، حتى لا يستغل المنصب من أجل المنفعة الخاصة والإثراء غير المشروع على حساب وظيفته.

وكذلك الحال بالنسبة لقانون تنظيم الانتخابات الرئاسية المصرية رقم (46) لعام 2014 الذي أوجب على المرشح اقرار الذمة المالية له ولزوجه واولاده القاصرين، أما الدستور التونسي فقد أكد صراحة بالمادة (11) منه على أن كل من يترشح للمناصب العليا بالدولة أن يعلن عما يملكه وفقاً للطرق التي يحددها القانون

4- شرط التزكية: لم يرد شرط التزكية في الدستور العراقي لعام 2005، لكن يتبين عبر الواقع السياسي في العراق أن مجلس النواب مقيد باختيار شخصية بارزة في إحدى التنظيمات السياسية المشاركة في الانتخابات والحاصلة على مراكز متقدمة فيها، بل الأكثر من ذلك جرى العرف على أن تتوافق الكتل السياسية الفائزة في الانتخابات على اختيار الرئاسات الثلاث وفي مقدمتها رئاسة الجمهورية. [1:90]، إلا أننا لا نتفق مع ما أفرزه الواقع السياسي بشأن آلية اختيار الرئاسات الثلاث كونها تسببت في تأزم مسألة اختيارهم وتعطيل المصالح العليا للبلد، وهذا ما نراه جلياً بعد الانتخابات الأخيرة التي جرت في تشرين عام 2022 إذ تأخر اختيار الرئاسات الثلاث لأكثر من سنة من تاريخ هذه الانتخابات.

ويظهر دور البرلمان المصري والتونسي بشكل جلي وواضح في هذا الشرط إذ اشترط الدستور المصري صراحة لقبول الترشح لرئاسة الدولة أن يتم تزكية المرشح من قبل عشرين عضواً من أعضاء مجلس النواب المصري، أو أن يؤيده ما لا يقل عن خمسة وعشرين ألف مواطن في خمسة عشر محافظة على أن يحصل على ألف مؤيد في كل محافظة كحد أدنى بالاستناد إلى المادة (142) من الدستور.

وأن الدستور التونسي أوجب تزكية المرشح من قبل عشرة نواب من أعضاء مجلس نواب الشعب أو من أربعين من رؤساء مجالس الجماعات المحلية أو من عشرة آلاف من الناخبين المرسمين حسبما ورد في المادة (41) من القانون الانتخابي التونسي رقم (16) لعام 2014.

5- الشروط الأخرى: اتجهت بعض الدساتير العربية إلى إيراد بعض الشروط الأخرى، فقد انفرد الدستور العراقي لعام 2005 بشرط هو عدم شمول المرشح بقانون اجتهات البعث حسب ما ورد في الفقرة الثالثة من المادة (135) من الدستور، واشترط الدستور العراقي أن يكون المرشح حسن السمعة ولديه خبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن [3:68].

بينما اشترط الدستور المصري لعام 2014 أداء الخدمة العسكرية للمرشح لمنصب رئاسة الدولة [2:141]. أما التونسي فلم يتطرق إلى هذا الشرط.

الفرع الثاني/ دور البرلمان في تنظيم إجراءات تقلد منصب رئاسة الجمهورية

منح الدستور العراقي لعام 2005 لمجلس النواب دوراً كبيراً في ما يتعلق باختيار رئيس الجمهورية يتمثل بإحالاته تنظيم أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية إلى قانون يصدر من مجلس النواب وفقاً للمادة (69/ أ) التي أكدت زيادة على ذلك أن يتم تنظيم أحكام اختيار نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية بقانون ونحن

ندعو مجلس النواب إلى تشريع هذا القانون، ومنح الدستور للبرلمان صلاحية اختيار رئيس الجمهورية، إذ يتم اختياره من بين عدد من المرشحين الذين توافرت فيهم الشروط التي حددها الدستور لتولي منصب الرئاسة، وعلى المرشح أن يحصل على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب لكي يقوم بمنصب رئاسة الجمهورية وهذه الأغلبية شرط لانتخاب رئيس الجمهورية، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، إذ يتم إجراء اقتراع ثانٍ حول المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات في الدور الأول، ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني، وأن رئيس الجمهورية المنتخب من مجلس النواب يؤدي اليمين الدستورية أمام مجلس النواب وبالصيغة التي حددها المادة (50) من الدستور، بالاستناد إلى ما جاءت به المادة (71) منه التي بينت أن على رئيس الجمهورية أن يؤدي اليمين الدستورية أمام مجلس النواب، يتضح مما سبق، أن منح مجلس النواب مهمة انتخاب الرئيس يعني أن للمجلس أفضلية سياسية ودستورية، كما يتبين منها أيضاً أن مجلس النواب يحتل مركز دستوري اسمي من مركز رئيس الجمهورية [90:1].

أما بالنسبة إلى الدستور المصري لعام 2014، فإن رئيس الجمهورية ينتخب من الشعب باقتراع عام سري مباشر وبالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة بموجب المادة (143)، واشترط الدستور أن يؤدي الرئيس المنتخب اليمين أمام مجلس النواب المصري بموجب المادة (144).

وأخذ الدستور التونسي لعام 2014 بالانتخاب الشعبي المباشر العام السري لرئيس الجمهورية بموجب نص المادة (75)، وبالأغلبية المطلقة للأصوات، لذلك يتجلى دور البرلمان المصري والتونسي بتحديد الشروط والضوابط في صلب الدستور وعبر القوانين التي يسنها وأهمها القانون الانتخابي، هذا بالزيادة على أن البرلمان هو من يقوم بتزكية المرشح ويقوم بفحص شروط وضوابط المرشحين إذ لم يحدد الدستور جهة معينة.

المطلب الثاني/ دور البرلمان في مساءلة رئيس الجمهورية

نظمت دساتير الدول العربية القواعد الخاصة بمسؤولية رئيس الجمهورية، إذ حددت الأسباب التي توجب توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية زيادة على تحديد الإجراءات المتبعة في ذلك ثم تحديد الجهة المخولة دستورياً بمحاكمته، مما يعني أن الدساتير محل البحث قد حددت النظام الاجرائي لمسائلة رئيس الجمهورية وفقاً لمرحلتين هما مرحلة الاتهام ومرحلة المحاكمة، إذ انفرد البرلمان بتوجيه الاتهام اليه بينما تختص المحكمة الدستورية بمحاكمته، لذلك سنقتصر على تبيان دور البرلمان في توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية وإجراءات مسائلته وكما يأتي:

الفرع الأول/ حالات توجيه الاتهام

حدد الدستور العراقي لعام 2005 الحالات التي يسأل عنها رئيس الجمهورية والتي تسوغ للبرلمان توجيه الاتهام له، وهي ثلاث حالات بينها المادة (61) وتتمثل: بالحنث في اليمين الدستورية، وانتهاك الدستور، والخيانة العظمى، وأضاف الدستور لهذه الحالات حالة أخرى توجب مسؤولية رئيس الجمهورية بينها المادة (138) هي

حالة عدم الكفاءة والنزاهة، لكن المشرع العراقي لم يبين مضامين هذه الجرائم، ولم يُجل تنظيمها إلى قانون يبين ذلك.

أما الدستور المصري لعام 2014، فقد منح الدستور المصري مجلس النواب وبموجب المادة (161) حق إقالة رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة، بناء على طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء المجلس وموافقة ثلثي أعضائه على أن يطرح أمر إقالة الرئيس وإجراء الانتخابات المبكرة في استفتاء عام، بدعوة من رئيس الوزراء، فإذا وافق أغلب المصوتين على الإقالة يعفى الرئيس من منصبه، على أن تجرى انتخابات رئاسية مبكرة في ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض يعد مجلس النواب منحلاً وعلى الرئيس أن يدعو لإجراء الانتخابات لاختيار مجلس جديد في ثلاثين يوماً من تاريخ حل المجلس.

أما ما يتعلق بحالات الاتهام في الدستور المصري فقد أكدت المادة (159) أن الجرائم التي يسأل عنها الرئيس تتمثل بثلاث حالات أولها انتهاك الدستور وثانيهما الخيانة العظمى وثالثهما الجرائم الجنائية الأخرى.

وحدد الدستور التونسي الجديد لعام 2014 الحالات والأسباب التي تسوغ توجيه الاتهام في المادة (88) منه التي بينت بأن الحالة التي تسوغ توجيه الاتهام المتقدم هي الخرق الجسيم للدستور، إذ يعد هذا الفعل هو المسوغ الوحيد الذي يسوغ توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية وفقاً لأحكام الدستور التونسي، إلا أن عبارة الخرق الجسيم غير دقيقة وستجعل مسألة ضبط حدود خرق الدستور بين يدي المحكمة الدستورية.

الفرع الثاني/القواعد الإجرائية لمسائلة رئيس الجمهورية

لتحريك الاتهام في مواجهة رئيس الجمهورية في ظل الدستور العراقي يجب أن يقدم الاقتراح من مجلس النواب وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه الذين يتكون منهم مجلس النواب، وليس الحاضرين ويجب أن يكون الاقتراح مسبباً، أي ذكر الاعتبارات القانونية والواقعية التي دفعت مجلس النواب إلى إصداره وفقاً لأحكام المادة (61) من الدستور.

أما إجراءات التحقيق فنجد بأن الدستور قد جعلها للبرلمان بدلالة المادة (61) منه، وهذا يعني أن الدستور قد منح ذات الجهة المختصة بالاتهام متمثلة بلجنة يختارها أعضاؤه بأغلبية عدد الحاضرين، سلطة التحقيق في الجرائم المنسوبة إلى رئيس الجمهورية [4:م32،م83]، وبعد توجيه الاتهام يحال الأمر إلى المحكمة الاتحادية العليا، إذ أنط الدستور بالمحكمة الاتحادية مهمة محاكمة رئيس الجمهورية، فإذا تمت إدانته من المحكمة (بالخيانة العظمى أو انتهاك الدستور أو الحنث باليمين)، فإن قرار الإدانة، بحسب الدستور العراقي غير كاف لعزله من منصبه بل لابد أن يصدر قرار الإغفاء من مجلس النواب وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وفقاً لنص المادة (61).

يتضح من ذلك أن الدستور جعل صلاحية عزل الرئيس للسلطة التقديرية لمجلس النواب وكان الأولى بالدستور ترك صلاحية العزل للمحكمة الاتحادية، لأن تمتع مجلس النواب بصلاحية الموافقة على الإغفاء، يتعارض مع مبدأين دستوريين أساسيين هما مبدأي (الفصل بين السلطات ومبدأ استقلال القضاء عليه)، ويجعل من مجلس النواب مالكا لسلطة تعطيل قرار المحكمة الاتحادية في حالة امتناع المجلس عن التصويت، وكذلك في حالة

عدم تحقق النصاب القانوني للتصويت والتمثل بالأغلبية المطلقة مما يؤدي إلى فقدان قرار المحكمة الاتحادية أثره الملزم [29:5].

يتضح أن السلطة الفعلية في اتهام رئيس الجمهورية والتحقيق معه والتصديق على قرار الإدانة الصادر بحقه من المحكمة الاتحادية منحها الدستور لمجلس النواب وحده ومن دون أن يشترك معه سلطة أخرى، لذلك سيكون بقاء رئيس الجمهورية في منصبه من عدمه بيد مجلس النواب وحده.

أما الدستور المصري لعام 2014 فقد أكدت المادة (159) بأن يكون اتهام رئيس الجمهورية بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب، على أن يصدر قرار الاتهام بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، بعد إجراء تحقيق معه من النائب العام، وعندما يصدر القرار من قبل البرلمان باتهام الرئيس يوقف عن العمل لحين صدور حكم نهائي في الدعوى.

وتكون محاكمة الرئيس أمام محكمة خاصة، تتكون هذه المحكمة من رئيس مجلس القضاء الأعلى رئيساً لها وعضوية كل من اقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية ورئيس مجلس الدولة واقدم رئيسين بمحاكم الاستئناف، وتكون الأحكام الصادرة من المحكمة نهائية غير قابلة للطعن.

وفي ظل الدستور التونسي لعام 2014، تبدأ عملية توجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية داخل مجلس نواب الشعب عبر تقديم اقتراح بالاتهام إذ يمكن لأغلبية أعضاءه تقديم لائحة لرئيس المجلس معللة بالفعل الذي ارتكبه الرئيس، الذي يعد من وجهة نظرهم انتهاك للدستور التونسي، ثم تعرض اللائحة على أعضاء المجلس فإذا تمت الموافقة عليها بأغلبية الثلثين في مجلس نواب الشعب يحال رئيس الجمهورية إلى المحكمة الدستورية للبت في ذلك وفقاً لما ورد بالمادة (88)؛ يلاحظ أن الدستور قد وضع شروط لتوجيه الاتهام تتلخص بضرورة تقديم الاقتراح باتهام الرئيس من قبل أغلبية أعضاء مجلس نواب الشعب، وأن يكون الاقتراح باتهام الرئيس معللاً أو مسبباً أي ذكر المسوغات القانونية والواقعية التي دفعت البرلمان لتقديره، وأن يوافق مجلس نواب الشعب على لائحة الاتهام بأغلبية الثلثين من أعضائه، في حالة الموافقة على لائحة الاتهام بأغلبية الثلثين يرفع للمحكمة الدستورية التي لها أن تعزل الرئيس في حالة الإدانة.

المبحث الثاني/تدخل البرلمان في مجال اختصاصات رئيس الجمهورية

يتمتع رئيس الجمهورية باعتباره ممثل السلطة التنفيذية بالعديد من الاختصاصات في شتى المجالات وخاصة التنفيذية منها، وهو لا يقوم بها منفرداً إذ يشترك معه البرلمان في ممارسة أغلبية هذه الاختصاصات العادية منها والاستثنائية، أما في ما يتعلق بالوظيفة التشريعية فهو أيضاً يتمتع باختصاصات متعددة، وفي كلا النوعين من الاختصاص، يكون للبرلمان مجال للتدخل في ممارستها، تبعاً لذلك سنتناول في المطلب الأول من هذا المبحث تأثير البرلمان على رئيس الجمهورية عند ممارسته لاختصاصاته التنفيذية، ونخصص المطلب الثاني لاختصاصاته التشريعية.

المطلب الأول/تدخل البرلمان في مجال الوظيفة التنفيذية

منحت الدساتير العربية الجديدة للسلطة التشريعية المتمثلة بالبرلمان تأثيراً كبيراً على رئيس الجمهورية عند ممارسته لاختصاصاته التنفيذية في الظروف العادية والاستثنائية، وسنبين في هذا المطلب مدى تأثير البرلمان عليه في فرعين نخصص الأول لبيان مدى تدخل البرلمان في الاختصاصات التنفيذية لرئيس الجمهورية في الظروف العادية ونكرس الثاني لتدخله في الوظيفة التنفيذية للرئيس في الظروف الاستثنائية.

الفرع الأول/تدخل البرلمان في مجال الوظيفة التنفيذية لرئيس الجمهورية في الظروف العادية

أن من أهم الاختصاصات التنفيذية في الظروف العادية التي يمارسها رئيس الجمهورية بشكل عام، هي تعيين وإقالة رئيس الحكومة وكبار الموظفين وكذلك اختصاصه بأبرام المعاهدات الدولية لذلك سنبين مفصلاً مدى تأثير البرلمان على رئيس الجمهورية عند ممارسته لهذه الاختصاصات وكما يأتي:

أولاً: تأثير البرلمان على رئيس الجمهورية في مجال اختصاصه بتعيين رئيس الحكومة وكبار الموظفين وإقالتهم

أ- تعيين رئيس الحكومة وإقالته.

1- تعيين رئيس الحكومة: ألزم الدستور العراقي لعام 2005 رئيس الجمهورية بموجب المادة (76) منه في خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه من مجلس النواب، بضرورة تكليف مرشح الكتلة النيابية الحاصلة على أغلبية مقاعد مجلس النواب، بتشكيل الحكومة وترأسها، وفي حالة عدم قيام رئيس الجمهورية بتكليف مرشح الكتلة النيابية الحاصلة على أغلبية مقاعد مجلس النواب وهذا ما أفرزه الواقع العملي بعد الانتخابات الأخيرة عند ذلك ستتحقق حالة قيامه بخرق الدستور وإذا لم يقوم مجلس النواب بمحاسبته عن ذلك يعد هذا إخلالاً بواجبات المجلس في الرقابة . وعلى كل حال فإن سلطة رئيس الجمهورية محددة ومقيدة بالأغلبية البرلمانية، فالدستور العراقي جعل اختيار رئيس مجلس الوزراء مشتركاً بين رئيس الجمهورية والبرلمان بموجب المادة (76)، لكن اختصاص رئيس الجمهورية في اختيار رئيس مجلس الوزراء مقيد بوجود أن يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وعلى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته في ثلاثين يوماً من تاريخ تكليفه، لعرضها على مجلس النواب للحصول على تأييده، وإذا لم ينل ثقة البرلمان على رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر لرئاسة الحكومة في خمسة عشر يوماً من تاريخ عدم نيل الوزارة لثقة البرلمان.

أما الدستور المصري لعام 2014، فقد منح رئيس الجمهورية دوراً أوسع في اختيار رئيس الوزراء بموجب المادة (146)، إذ يستطيع رئيس الجمهورية أن يختار شخص رئيس الوزراء دون أن يتقيد بوجود كونه زعيم الأغلبية البرلمانية، على أن يشكل هذا الأخير كابينته الوزارية ويعرضها هي والبرنامج الحكومي على مجلس النواب المصري في ثلاثين يوماً لنيل الثقة، وفي حالة عدم نيله الثقة، على رئيس الجمهورية أن يكلف مرشح الحزب الفائز أو الائتلاف الحائز على أكثرية المقاعد في البرلمان، وإذا لم يحصل الأخير أيضاً على ثقة البرلمان في ثلاثين يوماً، يعد البرلمان منحل ويتم الدعوة إلى انتخابات تشريعية جديدة من رئيس الجمهورية في ستين يوماً من تاريخ حل البرلمان، بالاستناد إلى ما جاءت به المادة من الدستور.

وكذلك الأمر بالنسبة للدستور التونسي لعام 2014، الذي أعطى رئيس الجمهورية صلاحية اختيار رئيس الحكومة ولكن هذه الصلاحية مقيدة ومحددة ويتمثل هذا القيد بأن يكون رئيس الحكومة هو زعيم حزب الأغلبية البرلمانية أو مرشح الائتلاف الانتخابي الحاصل على أكبر عدد من المقاعد بموجب المادة (89) من الدستور التونسي، فهذه المادة ألزمت رئيس الجمهورية بضرورة تكليف مرشح الحزب أو الائتلاف الانتخابي الحاصل على أغلبية مقاعد مجلس نواب الشعب، بتشكيل الحكومة وتراسها مما يعني أن سلطة رئيس الجمهورية محددة ومقيدة بالأغلبية البرلمانية إذ يشترط أن يكون الشخص الذي وقع عليه الاختيار يحظى بتأييد الأغلبية داخل مجلس نواب الشعب، زيادة على أن المادة (89) من الدستور قد أوردت قيوداً زمنياً والمتمثل بضرورة تشكيل الحكومة في شهر وبعد ذلك تعرض التشكيلة الوزارية والبرنامج الحكومي من رئيس الحكومة المكلف على مجلس نواب الشعب لغرض نيل الثقة، وقد اشترط الدستور الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس نواب الشعب للموافقة على الوزراء والبرنامج الحكومي بالاستناد إلى المادة (89) منه، ولكن قد يحدث أن لا يمنح مجلس نواب الشعب ثقته لرئيس الحكومة المكلف وتشكيلته الوزارية أو قد لا يتمكن الأخير من تكوين التشكيلة في المدة المحددة، الأمر الذي يعني إعادة تكليف مرشح آخر لرئاسة الحكومة من رئيس الجمهورية، لكن الأخير ملزم في أجل زمني قدره عشرة أيام بإجراء مشاورات مع الأحزاب والائتلافات والكتل النيابية لتكليف شخصية جديدة لتكوين حكومة في أجل أقصاه شهر أيضاً، وإذا مرت أربعة أشهر على التكليف الأول، ولم يمنح المجلس الثقة للحكومة، لرئيس الجمهورية أن يحل المجلس ويدعو إلى انتخابات تشريعية جديدة في أجل أدناه خمسة وأربعين يوم وأقصاه تسعين يوماً [6:89]، وبذلك فإن حق رئيس الجمهورية في هذا المضمار هو حق مقيد ويبدو واضحاً تأثير البرلمان فيه.

2- إقالة رئيس الحكومة: في ظل الدستور العراقي لعام 2005، يُقال رئيس مجلس الوزراء في العراق بحالتين بينتاهم المادة (61/ثامناً/ب) الحالة الأولى هي عندما يقدم رئيس الجمهورية طلباً إلى مجلس النواب لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، يلاحظ أن الدستور لم يبين الأسباب التي يمكن الاستناد إليها لسحب الثقة منه في هذه الحالة، ويلاحظ أن الرئيس لا يملك وحده حق إقالة رئيس مجلس الوزراء وإنما الطلب من مجلس النواب إقالته حيث تكون كلمة الفصل للمجلس الذي يقرر الموافقة على طلب رئيس الجمهورية أو رفضه.

والحالة الثانية هي إذا طلب خمس (5/1) أعضاء مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ويقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وفي هذه الحالة تعد الوزارة مستقلة [3:61].

أما الدستور المصري لعام 2014، فقد منح رئيس الجمهورية صلاحية إقالة رئيس الوزراء، لكنه اشترط موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب على الإقالة بموجب المادة (147) منه.

وفي الدستور التونسي لعام 2014 فإن سلطة رئيس الجمهورية وفقاً للدستور في إقالة رئيس الحكومة مقيدة أيضاً فهو لا يستطيع إقالة حكومة مؤيدة من البرلمان، وليس له إلا أن يطلب من البرلمان تصويت على الثقة ببقاء الحكومة، مرتين كحد أقصى في مدة رئاسته، ويصوّت بالأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان التونسي، فإن لم يجدد المجلس الثقة في الحكومة تعتبر مستقيلة، وبذلك على رئيس الجمهورية أن يكلف شخصاً آخر لتشكيل

حكومة جديدة في ثلاثين يوماً ووفقاً للفقرات التي نصت عليها المادة (89) من الدستور، أما إذا جدد المجلس الثقة بالحكومة لمرتين، يعتبر رئيس الجمهورية مستقياً [6:م 99].

ب- **تعيين كبار الموظفين وإقالتهم:** يتم اختيار الوزراء في العراق بالتشاور بين رئيس مجلس الوزراء والكتل الرئيسية الفائزة وفقاً للنسبة المقررة لها وبما يتناسب مع حجم تمثيلها في مجلس النواب، وعند إخفاق المرشح في تشكيل الوزارة في هذه المدة على رئيس الجمهورية أن يكلف مرشحاً جديداً في خمسة عشر يوماً، وعلى المرشح الجديد لمنصب رئاسة الوزراء بعد تمكنه من تسمية أعضاء وزارته أن يعرض تشكيلة مجلس الوزراء على مجلس النواب لينال ثقته، وإذا لم تنال الوزارة ثقة البرلمان بالأغلبية المطلوبة يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً آخر بتشكيل الوزارة في خمسة عشر يوماً استناداً إلى نص المادة (76) من الدستور، وبموجب المادة (79) من الدستور على الوزارة بعد أن تنال ثقة مجلس النواب تؤدي اليمين الدستورية أمامه، يتبين من نص المادة (76) التي نظمت طريقة اختيار مجلس الوزراء شكلية الدور الذي يقوم به رئيس الجمهورية في هذا المجال فهو ملزم بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً والذي بدوره يجري المشاورات بين الكتل السياسية الفائزة بالانتخابات لاختيار وزرائه، وأن المرشح لمنصب رئاسة الوزراء وتشكيلته الوزارية من غير الممكن أن يمارسوا مهامهم إلا بعد أن ينالوا ثقة مجلس النواب، زيادة على أن اعتراض مجلس النواب على وزير من بين تشكيلة مجلس الوزراء يحجب الثقة عن الوزارة بأكملها، من ذلك يتأكد لنا أن الدور الحقيقي والفعلي في اختيار رئيس مجلس الوزراء والوزراء هو لمجلس النواب منفرداً.

ومنح الدستور لمجلس النواب صلاحية إقالة أي وزير في الحكومة العراقية في حالتين:

أ- لمجلس النواب وبشكل منفرد وبدون مشاركة من جهة أخرى سحب الثقة من أحد الوزراء بموجب المادة (61/ثامناً/أ) بالأغلبية المطلقة.

ب- لمجلس النواب إقالة وزير بناءً على طلب رئيس مجلس الوزراء وفقاً للمادة (78) من الدستور، التي منحت مجلس النواب الحق بإقالة الوزراء وحرمت رئيس مجلس الوزراء منه، فهو لا يملك حق إقالتهم على وجه الاستقلال وإنما يقترح ذلك، إذ أوجب الدستور موافقة مجلس النواب على قرار رئيس مجلس الوزراء بالإقالة، وهذا ما يمنح مجلس النواب تأثيراً كبيراً وخطيراً على الوزارة يؤدي بالتالي إلى عرقلة عمل رئيس مجلس الوزراء وشل الوزارة، فكيف يتعامل هذا الرئيس مع الوزير الذي فرضه عليه مجلس النواب بعد أن قرر هو أقالته [7:36]، أما بالنسبة لتعيين كبار الموظفين في الدولة العراقية، فإنه يتم بموافقة مجلس النواب بموجب المادة (61)، وليس هنالك دور يذكر لرئيس الجمهورية في هذا الشأن.

أما الدستور المصري لعام 2014 وبموجب المادة (146) على رئيس الوزراء المكلف أن يختار وزراء حكومته ويعرضهم على البرلمان لنيل ثقته، وبموجب المادة (147) لرئيس الجمهورية أن يجري تعديلاً وزارياً بعد مشاورة رئيس الوزراء وموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة للحاضرين وبما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس، ومنح الدستور لرئيس الجمهورية صلاحية إقالة الحكومة بموافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب، ويتمتع

رئيس الجمهورية بموجب المادة (153) منفرداً ودون مشاركة جهة أخرى، بصلاحيه تعيين وإعفاء كبار الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين الدبلوماسيين واعتماد ممثلي الدول الأخرى. أما في ظل الدستور التونسي لعام 2014، وعملاً بالمادة (89) يتم اختيار الوزراء من قبل رئيس الحكومة أما بالنسبة لوزارة الدفاع والخارجية فإن على رئيس الحكومة أن يقوم بالتشاور مع رئيس الجمهورية لاختيارهما، وبينت المادة (92) على اختصاص رئيس الحكومة بإقالة أي وزير، أما إذا كانت الإقالة خاصة بوزير الخارجية أو وزير الدفاع يجب مشاوره رئيس الجمهورية بشأن ذلك، ويتولى رئيس الجمهورية وفقاً للمادة (78) تعيين كبار الموظفين بعد مصادقة مجلس نواب الشعب، ويتم إعفاؤهم بنفس الطريقة أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس نواب الشعب ومصادقة الأغلبية المطلقة من الأعضاء، يتبين مما تقدم أن الدستور منح رئيس الجمهورية صلاحية تعيين الدرجات العليا والوزراء إلا أن سلطته ليست مطلقة بل مقيدة ومحددة بضرورة إجراء مشاورات مع البرلمان أو رئيس الحكومة.

ثانياً- تأثير البرلمان على رئيس الجمهورية في مجال اختصاصه بإبرام المعاهدات: تبنى الدستور العراقي لعام 2005 فكرة اشتراك السلطتين التشريعية والتنفيذية باختصاص التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، مع تمتع مجلس النواب بالدور الفعلي للمصادقة [353:8]، فبموجب المادة (61) من الدستور يختص مجلس النواب بتنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، وأكدت المادة (73) من الدستور هذا الاختصاص فليس لرئيس الجمهورية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، إلا بعد موافقة مجلس النواب، وبعد انتهاء مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها تعتبر مصادقة عليها، إذا فالمعاهدة بعد ما يتم التفاوض بشأنها والتوقيع عليها من قبل مجلس الوزراء وفقاً للمادة (80/سادساً) يتم إحالتها إلى مجلس النواب للموافقة عليها، والمجلس بدوره يحيلها إلى لجنة العلاقات الخارجية لدراستها، وبعد موافقة مجلس النواب عليها ترفع المعاهدة إلى رئاسة الجمهورية للمصادقة عليها وفقاً لنص المادة (73/ثانياً) من الدستور، وتعد مصادقة عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها، وهذا يعني أن مجلس النواب هو صاحب الدور الفعلي بعملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ولا يملك رئيس الجمهورية إلا دور شكلي، ويلاحظ أن الدستور ضيق دور السلطة التنفيذية في المجال الدولي، ووسع من سلطة مجلس النواب في التصديق ليشمل جميع المعاهدات والاتفاقيات الدولية ومن دون الإشارة إلى الاتفاقات التنفيذية، مما لا يسمح باللجوء إليها، زيادة على تعقد إجراءات التصديق البرلماني إذ اشترط الدستور أغلبية ثلثي الأعضاء للموافقة على إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بشكل يؤثر على دور السلطة التنفيذية في السياسة الخارجية [306:9]

وبالنسبة للدستور المصري لعام 2014، الذي منح رئيس الجمهورية بموجب المادة (151) صلاحية إبرام المعاهدات والمصادقة عليها بعد موافقة مجلس النواب، وبذلك يكون رئيس الجمهورية في مصر مقيد أيضاً بضرورة موافقة مجلس النواب على المعاهدات قبل المصادقة عليها من قبله، واشترط الدستور لأبرام معاهدات الصلح والتحالف والمعاهدات المتعلقة بحقوق السيادة، أن يتم دعوة الناخبين للاستفتاء عليها، ولا يتم التصديق عليها إلا بعد إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة عليها من قبل الناخبين وفقاً لنص المادة (151) من الدستور.

أما في الدستور التونسي لعام 2014، فإن رئيس الجمهورية يضطلع بمهمة المصادقة على المعاهدات الدولية والإذن بنشرها طبقاً لما ورد في المادة (77) من الدستور، أما عن دور مجلس نواب الشعب فقد حددته المادة (67) التي ميزت بين نوعين من المعاهدات: الأولى، يلزم موافقة مجلس نواب الشعب عليها وهي: معاهدات الخاصة بحدود الدولة وتعهداتها المالية، والمتعلقة بحالة الأشخاص، أو بأحكام ذات صبغة تشريعية وكذلك المعاهدات التجارية، والمعاهدات المتعلقة بالتنظيم الدولي، والثانية هي المعاهدات الفنية التي يبرمها رئيس الحكومة وفقاً لنص المادة (82) ثم يصادق عليها رئيس الجمهورية ويتم نشرها استناداً لنص المادة (67).

لقد جعل الدستور التونسي الاختصاص بإبرام المعاهدات وإن كان يدخل في اختصاص السلطة التنفيذية إلا أنه اختصاص مقيد بضرورة موافقة مجلس نواب الشعب. وبذلك يبقى تأثير البرلمان على رئيس الجمهورية واضحاً لأن الدستور الزم الأخير بضرورة اخذ موافقة مجلس نواب الشعب على المعاهدات حتى يتسنى له المصادقة بشكل نهائي ثم صدور قانون من مجلس نواب الشعب بنفاذ المعاهدة واعتمادها.

الفرع الثاني/ تدخل البرلمان في مجال الوظيفة التنفيذية لرئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية

يلاحظ أن الدساتير العربية محل الدراسة قد نظمت حالة الظروف الاستثنائية وحددتها في حالتين هما: الحرب، وحالة الطوارئ وقد أعطت هذه الدساتير للبرلمان دوراً أساسياً محورياً مقارنة بدور رئيس الجمهورية في حالة حصول أي منهما، وسنتولى بحثهما بشكل مفصل كما يأتي:

أولاً: تأثير البرلمان على رئيس الجمهورية في مجال إعلان الحرب: نظم الدستور العراقي لعام 2005، إعلان حالة الحرب واشترط لإعلانها أن يتقدم رئيسي الجمهورية والوزراء بطلب مشترك إلى مجلس النواب للموافقة على إعلان حالة الحرب، وبعد المناقشة من مجلس النواب، له الموافقة على إعلان الحرب، على أن يتم بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب [278:10] وعلى رئيس مجلس الوزراء (الذي سيخول الصلاحيات المناسبة لإدارة البلاد في هذه المدة)، أن يعرض على مجلس النواب الإجراءات المتخذة ونتائجها في مدة إعلان الحرب في مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها [19:11]، يتضح أن المشرع الدستوري العراقي تبنى اتجاه اشتراك السلطتين التنفيذية والتشريعية في مسألة إعلان الحرب، لكنه جعل كلمة الفصل في إعلانها لمجلس النواب، ومن ثم فإن دور رئيس الجمهورية هو تقديم الطلب لا أكثر.

أما الدستور المصري لعام 2014 فقد سائر الدستور العراقي بالأخذ بالاتجاه القاضي بعدم انفراد السلطة التنفيذية بإعلان الحرب، إذ اشترطت المادة (152) من الدستور على رئيس الجمهورية لإعلان الحرب أو إرسال قوات مسلحة إلى الخارج اخذ موافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه، وأخذ رأي مجلس الدفاع الوطني أيضاً، أما إذا كان مجلس النواب غير منعقد فيجب أخذ رأي المجلس الأعلى للقوات المسلحة، وموافقة مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني.

أما وضع رئيس الجمهورية في ظل الدستور التونسي لعام 2014، فهو المختص بعد موافقة مجلس نواب الشعب بإعلان حالة الحرب، وهذا يعني أن الدستور أخذ بمبدأ إشراك البرلمان مع رئيس الجمهورية أيضاً في مجال إعلان الحرب، لتحقيق التوازن والرقابة بإشراك ممثلي الشعب مما يساعد ويؤمن عدم انفراد رئيس

الجمهورية بممارسة هذه الصلاحية المهمة والخطرة معاً، وبهذا يبقى مجلس نواب الشعب هو صاحب القرار بالحرب، ويلاحظ أن الدستور اشترط أن يوافق مجلس نواب الشعب بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه لإعلان الحرب، أما في حالة إرسال القوات إلى الخارج يتطلب موافقة رئيسي مجلس نواب الشعب والحكومة [6:77].

ثانياً: تأثير البرلمان على رئيس الجمهورية في مجال إعلان حالة الطوارئ: نظم الدستور العراقي لعام 2005 في المادة (61/تاسعاً) حالة الظروف الاستثنائية وحددها في حالتين هما: (الحرب وحالة الطوارئ) وجعل طلب إعلان الطوارئ مقيد بتقديم الطلب المشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، لكن القرار في الإعلان عنها يدخل ضمن اختصاص مجلس النواب وكذلك تمديدها وإنهائها والرقابة على الإجراءات المتخذة خلالها يعود لمجلس النواب أيضاً [12:146]، أي إن رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ليس لهما صلاحية إعلان حالة الطوارئ منفردين أو مشتركين، إنما يعود هذا القرار إلى مجلس النواب، ومن حقهما طلب إعلان حالة الطوارئ بصورة مشتركة فقط دون الإعلان عنها، أي أن يكون طلبهما مشتركاً.

وكذلك الأمر بالنسبة للدستور المصري لعام 2014، الذي منح رئيس الجمهورية بموجب المادة (154) منه صلاحية إعلان الطوارئ، ولكن لا يعني أنه ينفرد بذلك، لأن الدستور الزمه بأخذ رأي مجلس الوزراء وأوجب موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب على الإعلان، واشترط الدستور لتمديد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، وفي حالة عدم وجود مجلس النواب يعرض على مجلس الوزراء للموافقة عليه، على أن يتم عرضه على البرلمان الجديد عند أول اجتماع له .

أما الدستور التونسي لعام 2014، فقد نظم حالة الطوارئ في المادة (80) منه، التي جعلت من رئيس الجمهورية هو الجهة المختصة بإعلان حالة الطوارئ، وأوجب على رئيس الجمهورية حتى يستطيع تطبيق المادة (80)، تحقق نوعين من الشروط: الأولى، شروط موضوعية والأخرى شروط شكلية: فالشروط الموضوعية تتمثل في أن يكون هنالك خطر داهم يهدد كيان الوطن وأمن البلاد واستقلالها يعوق السير العادي لمؤسسات الدولة ولم ينص الدستور على أن الخطر حالاً وجسماً واكتفى بعبارة داهم؛ أما بالنسبة للشروط الشكلية فإنها تتمثل في ضرورة استشارة رئيس الوزراء ورئيس البرلمان وإعلام المحكمة الدستورية، ويقوم الرئيس بإعلان حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً وفي حالة تمديد الدستور أن يعهد إلى المحكمة الدستورية بطلب من رئيس مجلس نواب الشعب أو ثلاثين من أعضائه البت في استمرار الحالة الاستثنائية من عدمه وتصريح بقرارها علانية في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً [6:80]، أما القيود الواردة على اختصاص رئيس الجمهورية في هذا المجال، فقد تضمنتها الفقرة الثانية من المادة (80) وهي: عدم جواز حل البرلمان أثناء تطبيق هذه المادة، ولا يجوز تقديم لائحة لوم ضد الحكومة.

المطلب الثاني/ تأثير البرلمان على رئيس الجمهورية في مجال اختصاصه التشريعي

منحت الدساتير العربية الحديثة رئيس الجمهورية اختصاصات تدخل في مجال الوظيفة التشريعية في مقابل ما يمتلكه البرلمان وسنأتي على بيان ذلك بالآتي:

الفرع الأول/ اقتراح القوانين

نظم الدستور العراقي لعام 2005 موضوع السلطة المختصة باقتراح القوانين في المادة (60) منه، وقد اشرك السلطتين التشريعية والتنفيذية في هذا الاختصاص حيث جعل اقتراح مشروعات القوانين مكفول من البرلمان والسلطة التنفيذية، زيادة على ذلك فقد جعل الدستور تقديم مشروعات القوانين حقا مشتركا يدخل في اختصاص رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، فبتحليل المادة (60) من الدستور العراقي لعام 2005 يتبين أن سلطات رئيس الجمهورية قد جاءت متوازنة ومتوازنة مع سلطات مجلس الوزراء في اقتراح مشاريع القوانين، وهذا يدل على أن رئيس الجمهورية في العراق له نفس حق مجلس الوزراء في اقتراح القوانين، أي إن سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع واقتراح مشاريع القوانين لا تقل عن سلطة مجلس الوزراء، وأن مشاركته مجلس الوزراء في اقتراح القوانين دليل على ممارسته للسلطة التشريعية بصورة فعلية وحقيقية [154:13].

أما الدستور المصري لعام 2014 فهو الآخر جعل هذا الاختصاص مشتركا بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بموجب المادة (122) منه، التي أكدت أن لرئيس الجمهورية ولمجلس الوزراء وكذلك لكل عضو من أعضاء مجلس النواب اقتراح القوانين، أما مشاريع القوانين أو مقترحات القوانين التي يرفضها المجلس فلا يجوز تقديمها ثانية في دور الانعقاد نفسه.

وفي ظل الدستور التونسي لعام 2014 يتبين من نص المادة (62)، أن المشرع الدستوري قد تبنى أسلوب إشراك رئيس الجمهورية مع مجلس نواب الشعب في اقتراح القوانين، ويبقى موضوع الاقتراحات المقدمة من رئيس الجمهورية خاضعة للدراسة والمناقشة ثم التصويت عليها من مجلس نواب الشعب فله حق قبولها أو رفضها [6:63]، وهذا الأمر يؤثر على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية في ما يتعلق باقتراح مشروعات القوانين.

الفرع الثاني/ الاعتراض على مشروعات القوانين

لرئيس الجمهورية بموجب الدستور العراقي لعام 2005 حق المصادقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب والموافقة عليها بالإجماع وإصدارها، وتعد هذه القوانين المحالة عليه مصادقا عليها بعد مضي عشرة أيام من تاريخ تسلمها [3:138]، وقد منح الدستور رئيس الجمهورية حق الاعتراض التوقيفي بموجب المادة (138) منه، لكن يمكن لمجلس النواب إقرار مشروع القانون بالأغلبية التي يحددها الدستور بعد اعادته من رئيس الجمهورية وبذلك يعد المشروع مصادقا عليه وإن كان الرئيس قد اعترض عليه.

وكذلك الحال في الدستور المصري لعام 2014 الذي منح رئيس الجمهورية حق إصدار القوانين والاعتراض عليها، وبموجب المادة (123) فإن رئيس الجمهورية له أن يوافق على مشروع القانون في ثلاثين يوما، أو إنه قد يحتفظ بمشروع القانون عنده بدون موافقته ولا يعيده خلال مدة الثلاثين يوما وبذلك يصبح المشروع قانونا طالما لم يعترض عليه رئيس الجمهورية في المدة المحددة بالدستور، أما إذا اعترض الأخير على المشروع وأعادته إلى مجلس النواب في ثلاثين يوما، من تاريخ إبلاغ المجلس له، لمجلس النواب إعادة إقراره للمشروع المعترض عليه بأغلبية ثلثي أعضائه وبذلك يتمكن مجلس النواب من التغلب على اعتراض رئيس

الجمهورية على مشروع القانون، ومن ثم يبدو دور البرلمان واضحا في التأثير على رئيس الجمهورية في هذا المجال.

وفي الدستور التونسي لعام 2014 يتضح من نص المادة (81) من الدستور أن رئيس الجمهورية حينما يعرض عليه مشروع قانون سبق أن اقره البرلمان قد يوافق عليه كما هو، وقد يحدث أن يعترض رئيس الجمهورية على مشروع القانون ويعيده إلى مجلس نواب الشعب في خمسة أيام من تاريخ انقضاء أجل الطعن بعدم الدستورية أو صدور قرار بالدستورية من المحكمة الدستورية وفقا لما قرره المادة (81) من الدستور، وفي هذه الحالة يستطيع المجلس أن يتغلب على اعتراض الرئيس بالتصويت بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس على مشاريع القوانين العادية، وبأغلبية ثلاثة أخماس أعضاء المجلس على مشاريع القوانين الأساسية التي ردها رئيس الجمهورية [6م:81].

الفرع الثالث/الاختصاص التشريعي التأسيسي (اقتراح تعديل الدستور)

تخضع قواعد الدستور مثل باقي القواعد القانونية لحركة الحياة والتطورات المواقبة لها، من هنا لا يصح من الناحية العملية والعلمية إضفاء صفة الأبدية والدوام على القواعد الدستورية ومن ثم لابد من التسليم بفكرة تعديل قواعد الدستور بالشكل الذي يتناسب مع التغيرات والتطورات التي تطرأ على الحياة العامة في البلاد [14:117].

أعطى الدستور العراقي لعام 2005 بموجب المادة (126) حق اقتراح تعديل الدستور للسلطتين التنفيذية والتشريعية، ويلاحظ أن حق الرئيس في اقتراح تعديل الدستور يبقى أسير إجماع مجلس الوزراء مجتمعاً ومثل هذا الإجماع نراه بعيداً لتحقيق في ظل التوافقات السياسية التي تهيمن على مجمل المشهد السياسي العراقي إذ جرى العمل على أن يكون رئيس الجمهورية من قومية ومذهب مخالف لقومية ومذهب رئيس مجلس الوزراء بالزيادة على اختلاف قومية ومذهب نواب رئيس مجلس الوزراء عن رئيس المجلس، زيادة على تعدد قوميات ومذاهب الوزراء بفعل التوافقات التي تسود عملية تشكيل المجلس وتقسيم المناصب على أسس قومية ومذهبية، وبعد موافقة السلطة التنفيذية فإن اقتراح التعديل يحتاج إلى موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب فإذا وافق الأخير يعرض على الشعب للاستفتاء عليه لذلك يكون حق الرئيس في اقتراح تعديل الدستور حقا شكليا أكثر منه فعليا [15:94].

وكذلك الحال بالنسبة للدستور المصري لعام 2014، فبموجب المادة (226) الذي جعل اختصاص تعديل الدستور لرئيس الجمهورية أو لخمس أعضاء مجلس النواب، بناءً على طلب مقدم من أحدهما إلى مجلس النواب لمناقشته فإذا وافق المجلس على طلب التعديل يجب أن يصدر قراره بأغلبية ثلثي أعضائه، فإذا صدر القرار بالتعديل يعرض على الشعب، ويكون التعديل نافذاً إذا وافق عليه أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء، وإذا رفض طلب التعديل فلا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها إلا عند حلول دور الانعقاد الجديد [2:226].

أما الدستور التونسي لعام 2014 فهو الآخر منح رئيس الجمهورية بموجب المادة (143) حق اقتراح تعديل الدستور كما منح الحق ذاته لأعضاء البرلمان، إلا أن اختصاص رئيس الجمهورية في هذا المجال شكلي

لأنه لا يعدو عن مجرد اقتراح يجب أن يوافق عليه البرلمان بأغلبية ثلثي الأعضاء على أن يعرض التعديل على الاستفتاء ويجب أن تقبله أغلبية المقترعين [6:144م].

الخاتمة

نستعرض أهم النتائج التي توصل إليها البحث، وقد ارتأينا أن نطرح جملة من الاقتراحات التي نأمل أن تجد طريقها إلى القبول.

أولاً: النتائج

من أبرز النتائج التي توصلنا إليها ما يأتي:

- 1- أن أول مظاهر تقوية البرلمان على حساب رئيس الجمهورية هو مساهمة البرلمان في عملية اختيار رئيس الجمهورية في النظم الدستورية العربية الحديثة ويتجلى دور البرلمان في اختيار رئيس الجمهورية منفرداً دون مشاركة من جهة أخرى وهذا ما نجده واضحاً في طريقة اختيار رئيس الجمهورية في ظل الدستور العراقي، أما الدستوريين المصري والتونسي فإن رئيس الجمهورية يكون منتخبا من الشعب لكن يظهر دور البرلمان في اختياره باشرط الدستورين تركية المرشح من أعضاء البرلمان، وأن البرلمان هو المختص بوضع شروط الاختيار وتنظيمه وإجراءاته، زيادة على ذلك يساهم البرلمان في مساعده إذ يقوم بتوجيه الاتهام لرئيس الجمهورية في حالة ارتكابه فعلاً يسوغ توجيه الاتهام اليه واحالته إلى المحكمة الدستورية .
- 2- اتضح لنا أن الدساتير العربية محل البحث منحت رئيس الجمهورية صلاحيات واختصاصات منها تشريعية ومنها تنفيذية واعطت للبرلمان مجالاً للتدخل فيها ومن ثم التأثير على رئيس الجمهورية الذي لا يمارس سوى دور شكلي محدود في مقابل الدور المحوري الذي يمارسه البرلمان. لذا فإن من الضروري صياغة النصوص الدستورية المتعلقة بمهام وصلاحيات رئيس الجمهورية صياغة محددة ودقيقة بما يضمن تحقيق التوازن في العلاقة بينهما.
- 3- إن سلطة رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الحكومة مقيدة بالأصول الحزبية وبالنتائج التي تفضي إليها الانتخابات التشريعية وما ينتج عنها من أغلبية برلمانية تسيطر على أغلبية مقاعد البرلمان سواء انتمت إلى حزب واحد أو أحزاب متعددة في شكل ائتلاف برلماني، وكذلك سلطته في إقالة رئيس الحكومة مقيدة بذات القيود إذ إنه لا يستطيع إقالة حكومة مؤيدة من الأغلبية البرلمانية.
- 4- لم تحقق الدساتير العربية الاتزان في ما يتعلق بسلاح كل سلطة في مواجهة الأخرى أعطى للبرلمان حق مساءلة الرئيس وحق سحب الثقة من الوزارة وفي المقابل ليس للسلطة التنفيذية حل البرلمان.

ثانياً : التوصيات

- 1- يجب أن يتمتع رئيس الجمهورية باستقلالية وذاتية في مواجهة البرلمان لذلك يجب أن لا يكون للأخير أي دور في تولي رئيس الجمهورية لمنصبه وإنما يكون اختياره من الشعب مباشرة أو وضع قائمة بأسماء المرشحين من هيئة مستقلة مكونة من الأكاديميين والقضاة وترفع إلى مجلس النواب لاختيار أحد شخصها.

- 2- نقترح عدم منح البرلمان صلاحية التدخل والتأثير على رئيس الجمهورية في مجال اختصاصاته إلا ما يتعلق بدوره في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.
- 3- نقترح تعديل نص المادة (64/أولاً) من دستور جمهورية العراق لمنح السلطة التنفيذية صلاحية حل البرلمان لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.
- 4- نقترح سن قانون ينظم أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية استناداً للمادة (69) من الدستور.
- 5- نقترح سن قانون خاص باتهام ومحاكمة رئيس الجمهورية لتفعيل النصوص الدستورية وتكتملتها، ويختص هذا القانون ببيان أحكام اتهام الرئيس ومحاكمته والعقوبات التي يمكن تطبيقها في حالة الإدانة.

CONFLICT OF INTERESTS

There are no conflicts of interest

المصادر :

- [1] رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار السنهوري، بيروت، ط1، (2016).
- [2] دستور جمهورية مصر العربية لعام (2014).
- [3] دستور جمهورية العراق لعام (2005).
- [4] النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- [5] رافع خضر شبر، النظام الإجرائي لمسؤولية رئيس الجمهورية، دراسة في دستور العراق لعام (2005)، بحث غير منشور.
- [6] دستور الجمهورية التونسية لعام (2014).
- [7] فائز عزيز أسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، دار البستان، بغداد، (2009).
- [8] محمد عباس محسن، التنظيم الدستوري للمصادقة على المعاهدات الدولية، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، الكلية الإسلامية الجامعة، العدد 14، (2011).
- [9] محمد عزت الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، دار السنهوري، بيروت، ط1، (2016).
- [10] وائل عبد اللطيف، أصول العمل النيابي، دراسة على ضوء دستور جمهورية العراق 2005، بغداد، (2006).
- [11] المنظمة العراقية لتنظيم حقوق الإنسان، هيكلية مجلس النواب العراقي ودوره في الحياة العامة.
- [12] أسما عيل علوان التميمي، اختصاصات مجلس الوزراء في دستور 2005، مجلة حوار الفكر المركز العراقي للبحوث والدراسات العدد 9، (2009).
- [13] عدنان الزنكنه، المركز القانوني لرئيس الدولة الفدرالية العراق أنموذجاً، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط1، (2011).
- [14] خليل حميد عبد الحميد، القانون الدستوري، المكتبة القانونية، بغداد، (2005).
- [15] زينه صاحب كوزان، المركز الدستوري لرئيس الدولة في ظل دستور 2005 العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، (2010).