وسائل حل البرلمان في الدساتير العراقية (١٩٢٥-٢٠٠٥)
(دراسة مقارنة)

Parliament Dissolving in Iraqi Constitutions (1925-2005) (Comparative study)

اسم الباحث:م.د. عزيز مصلح حسين علي

جهة الإنتساب: الجامعة العراقية- كلية القانون والعلوم السياسة

Auther's name: Asst. Prof. Aziz Muslih Hussein Ali

Affiliation: Aliraqia University /College of Law and Political Science

E-mail:tameemi@aliraqia.edu.iq

نوع العمل العلمي: بحث

مجال العمل: القانون الخاص - قانون مدني

work type: research paper

discipline: Private law ,Civil Law

https://doi.org/10.61279/ba96ez98

رقم العدد وتاريخه: العدد السابع والعشرون -كانون الثاني - ٢٠٢٥

تاريخ الاستلام: ٢٠٢٤/٨/١

تاريخ القبول: ٢٠٢٤/٩/١

تاريخ النشر: ٢٥ كانون الثاني ٢٠٢٥

Issue No. & date: Issue27 - Jan. 2025

Received: 1/8/2024

Acceptance date: 1/9/2024

Published Online: 25 Jan. 2025

حقوق الطباعة محفوظة لدى مجلة كلية القانون والعلوم السياسية في الجامعة العراقية

حقوق الملكية الفكرية محفوظة للمؤلف

حقوق النشر محفوظة للناشر (كلية القانون والعلوم السياسية - الجامعة العراقية)

نَسب المُصنَّف - غير تجاري - منع الاشتقاق ٤,٠ دولي

للمزيد من المعلومات يرجى مراجعة الحقوق والترخيص

Printing rights are reserved to the Journal of the College of Law and Political Science at Aliraqia University

Intellectual property rights are reserved to the author

Copyright reserved to the publisher (College of Law and Political Science - Aliraqia University)

Attribution – NonCommercial - NoDerivs 4.0 International

For more information, please review the rights and license

CC BY-NC-ND 4.0 DEED

الاستلام ٨/١ القبول ٩/١
النشر ٢٠٢٥/١/٢٥

وسائل حل البرلمان في الدساتير العراقية (١٩٢٥-٢٠٠٥) (دراسة مقارنة)

Parliament Dissolving in Iraqi Constitutions (1925-2005) (Comparative study)

م.د. عزيز مصلح حسين علي
الجامعة العراقية- كلية القانون والعلوم السياسة
Asst. Prof. Aziz Muslih Hussein Ali
Aliraqia University /College of Law and Political Science
iq.edu.aliraqia@tameemi

المستخلص

القواعد الدستورية لأغلب الدول تعطي اختصاصات متبادلة للسلطتين التنفيذية والتشريعية الهدف من ورائها هو تحقيق التوازن بين هذه السلطات، وتحرص الدساتير دوما على تنظيم العلاقة وخلق التوازن بين السلطات القائمة في هذه الدولة، وهذا ما يميز النظام البرلماني عن غيره من حيث هناك توازن وتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ومن اجل الضمان عدم انحراف السلطة التشريعية المنتخبة من قبل الشعب في ممارسة وظائفها الدستورية، ولمواجهة السلطة التشريعية بأداة مضادة لما تملكه تلك من اختصاصات تشريعية وحق سحب الثقة من الحكومة، ومن الطبيعي ان يمارس البرلمان اعماله وفقا لما يحدده الدستور في فترة زمنية محدده، الا انه يمنح السلطة التنفيذية هذا الاختصاص فباستطاعتها ان تقوم بحل البرلمان حيث يعد حق الحل بمثابة السلاح المتبادل او المقابل لسلاح المسؤولية الوزارية امام البرلمان وربما قد تجد السلطة التنفيذية نفسها مضطرة لاستخدام وسيلة الحل في حال عدم الوصول إلى توافقات أو تفاهمات مع السلطة التشريعية، فحل السلطة التشريعية يعد أخر المطاف واقوى الأسلحة التي تمتلكها السلطة التنفيذية في مواجهة ما تمتلكه السلطة التشريعية.

كلمات مفتاحية: البرلمان العراقي, حل البرلمان العراقي, السلطة التنفيذية , اهم وسائل الحل, آليات وطرق دستورية في حل البرلمان.

Abstract:

The constitutional rules of most countries give mutual powers to the executive and legislative authorities, the aim behind which is to achieve a balance between these authorities. Constitutions are always keen to regulate the relationship and create a balance between the existing authorities in this country, and this is what distinguishes the parliamentary system from others in terms of balance and cooperation between the legislative and executive authorities. In order to ensure that the legislative authority elected by the people does not deviate from the exercise of its constitutional functions, and to confront the legislative authority with a tool that counters what it possesses in terms of legislative powers and the right to withdraw confidence from the government, it is natural for the parliament to exercise its work according to what is specified in the constitution within a specific period of time, but it grants the executive authority this power, so it can dissolve parliament, as the right to dissolve is considered a reciprocal or equivalent weapon to the weapon of ministerial responsibility before parliament, and perhaps the executive authority may find itself forced to use the means of dissolution in the event that no agreements or understandings are reached with the legislative authority, as dissolving the legislative authority is the last resort and the strongest

weapon that the executive authority possesses in the face of what the legislative authority possesses.

Keywords: Iraqi Parliament, Dissolution of Iraqi Parliament, Executive Authority, Most Important Means of Dissolution, Constitutional Mechanisms and Methods.

مقدمة

إن الأنظمة السياسية في العالم ليست إلا انعكاسا للأوضاع الاجتماعية والاقتصادية السائدة في الدولة فالدستور ما هو إلا تقنينا لصورة الدولة, وما لم نجد الخطوط الأساسية التي تحكم وظيفة الدولة، فإن النصوص تغدو أجسادا هامدة لا حياة فيها، وتصبح الأوضاع الخارجية سرابا خادعا بينه وبين الحقائق أمدا بعيدا. وبالرغم من التطورات الإيديولوجية التي طرأت على الفكر السياسي المعاصر من حيث وظائف الدولة، تشريعية وتنفيذية وقضائية مازال هذا التمييز محتفظا بقيمته ففي جميع الدول أيا كانت الوظائف المنوطة بالسلطة الحاكمة تنفيذها يتجسد في ممارسة السيادة في ثلاثة مظاهر متميزة هي:إصدار قواعد عامة للجماعة، مما يطلق عليه التشريع، وتلك مهمة السلطة التشريعية، والمحافظة على النظام العام للدولة وتقديم الخدمات للمواطنين في ظل تلك القواعد العامة وهذه مهمة السلطة التنفيذية، ثم حل المنازعات سلميا بين المواطنين عن طريق قضاء مستقل، وهذه السلطة القضائية .وإذا كانت السيادة للشعب أو الأمة وفقا للمبادئ الديمقراطية النيابية، والتي تكل ممارسة مظاهر السيادة لسلطات الثلاث طبقا للأسس المقررة في الدستور، ونجد هذا المعنى واضحا في الدساتير العراقية مع خلاف في الصياغة إن الأنظمة البرلمانية تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات المرن مع وجود رقابة متبادلة وتعاون فيما بينها بحيث تستطيع السلطة التنفيذية التأثير في البرلمان ويستطيع هذا الأخير التأثير في السلطة التنفيذية فالنظام البرلماني هو نظام يسمح بتدخل السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة في أعمال السلطة التشريعية عن طريق المساهمة في الأمور التشريعية كاقتراح القوانين، وأيضا حل البرلمان، وللسلطة التشريعية أيضا التدخل في أعمال السلطات التنفيذية في صور متعددة كالسؤال والاستجواب فيعد إذن حق حل البرلمان هو السلاح المقابل لحق البرلمان في إسقاط الحكومة، وهو أحد العناصر الأساسية للبرلمانية لأنه وحده يعطي للسلطة التنفيذية آلية رقابة تسمح لها بمواجهة تأثير البرلمان على الوزراء عبر المسؤولية السياسية وهكذا يتم ضمان التوازن بين السلطتين وخدمة استقرار المؤسسات الدستورية.

اهمية البحث:

تتلخص اهمية البحث في كون حل البرلمان الاداة الرئيسة للتحقيق التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، اذ تقابل تحريك المسؤولية لأعضاء السلطة التنفيذية، الا ان الحل الذاتي يفقد تلك الاداة من فعاليتها كونه يحول حق الحل من اختصاص خالص للسلطة التنفيذية الى اختصاص للسلطة التشريعية، وهنا كان لابد من توضيح ماهية الحل الذاتي ومبرراته واثره على التوازن بين السلطات مما يرجح كفة السلطة التشريعية، ويكشف لنا الحل الذاتي مدى القصور الذي وقع فيه المشرع الدستوري

العراقي بالأخذ به مما حدى بالنظام السياسي بالانحراف نحو النظام المجلسي على الرغم من نصه صراحة على تبني النظام البرلماني.

مشكلة البحث:

هنالك نوعين من المشاكل المتعلقة بالبحث هي المشكلة النظرية والمشكلة العملية وحسب الآتي :

١. المشكلة النظرية: وتتمثل هذه المشكلة بالنصوص الدستورية المنظمة لحق الحل وهي الأخذ بالحل الذاتي للبرلمان الذي يؤدي الى الغاء التعاون والتوازن بين مجلس الوزراء والبرلمان لصالح البرلمان والاخذ بهذا الشكل من الاشكال يؤدي الى انتقال السلطة في البلاد من النظام البرلماني الى نظام تسيطر فيه السلطة التشريعية على مفاصل الدولة بما فيها السلطة التنفيذية.

٢. المشكلة العملية: وتتجسد هذه المشكلة في تطبيق إجراءات الحل الذاتي: صعوبة تطبيق الإجراءات الدستورية الخاصة بتحريك الحل الذاتي بسبب عدم موافقة البرلمان على إنهاء الدورة البرلمانية بنفسه. وتم منح حق تقديم طلب الحل الذاتي لمجلس النواب من قبل السلطة التنفيذية مما يعقد مسالة الحل بسبب الخلاف بين اعضاء تلك السلطة.

منهجية البحث:

إن دراسة الموضوع يتطلب منا أن نتبع المنهج التحليلي في البحث على الأسلوب الاستقرائي المقارن بين الدساتير القائمة على هيمنة السلطة التشريعية والتي أبرزها الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ ودستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ كما يتضمن البحث مجموعة من الدساتير التي تعزز الجانب العلمي فيه وحسب الحاجة اليها، حتى يستفاد منه المشرع الدستوري العراقي في المستقبل.

المبحث الاول
ماهية وانواع حل البرلمان

يعد حل البرلمان واحدة من وسائل التوازن بين السلطتين وتحرص بعض الدساتير التي تتبنى هيمنة السلطة التشريعية الى تبنيه كإجراء موازي للمسؤولية لأعضاء السلطة التنفيذية أمامها. ولتفصيل ذلك نبحث الموضوع في عدة مطالب نخصص الأول منه إلى بيان مفهوم الحل أما المطلب الثاني فنتناول به طرق تأثير المجلس التنفيذي على المجلس التشريعي المطلب الثالث الاختلافات الفقهية حول ضرورة وجود حق الحل

المطلب الاول: ماهية حل البرلمان

يعد حل البرلمان اداة فعالة في النظام البرلماني القائم على التوازن والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وان مشكلة حل البرلمان في الغالب انهاء ازمة قائمة بين السلطات الدستورية وتعد هذه الازمات الصفة الغالبة في الانظمة الديمقراطية التي تتبنى النظم البرلمانية، وللخروج من هذه الازمات لابد ان تلجأ السلطة التنفيذية الى حل مجلس النواب، وفي بعض الاحيان يكون الحل أجراء فني تطلبه عمليات تتعلق بالدستور او بالمدة الزمنية للبرلمان او بتحديد الشعب السياسي اي الناخبين[1].

وذهبت العديد من الدساتير الى اعطاء هذا الحق للسلطة التنفيذية بشقيها مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية، وبمقتضى هذه الوسيلة تستطيع السلطة التنفيذية حل البرلمان قبل انتهاء دورته الاعتيادية وعليه يكون المقصود بحق الحل هذا انهاء الدورة البرلمانية قبل حلول الموعد القانوني والطبيعي المحدد لها[2].

أما بخصوص نوع الحل الذي تبناه المشرع فقد اختلف الفقهاء فيما بينهم حول هذا الموضوع، فهناك مجموعة من الفقهاء يؤكدون على أن المشرع قد تبنى نظام الحل الذاتي القائم على حل البرلمان لنفسه، وعرض نموذجا فريدا من نوعه يختلف عن معظم الانظمة الدستورية في العالم، ومن هذا المنطلق يؤكدون على أن حل مجلس النواب مستبعد من الناحية العملية، وهذا يعطي قوة إلى مجلس النواب العراقي ويجعله مستقلا، ويرون بأن السلطة التنفيذية والمتمثلة خاصة بمجلس الوزراء أصبحت مجردة من اي سلطة تذكر خلاف ما هو معمول به في الأنظمة السياسية البرلمانية الاخرى.

وحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان يعرف في ظل الأنظمة البرلمانية لا غير، فلا وجود له في الأنظمة الرئاسية ولا في حكومة الجمعية باعتبار أن النظام البرلماني هو من يجسد فكرة التوازن والتعاون بين السلطات. إذ جرى العمل في الأنظمة البرلمانية على

١. الموقع الإلكترونيwww.adelamer.com حل البرلمان في العراق: د. عادل عامر, نشر بتاريخ ٤ / ١١ / ٢٠١٥.
٢. د. جهاد زهير ديب الحرازين: - نفس المصدر السابق، ص ٥٨.

منح الوزارة حق طلب حل البرلمان مثلما أن للبرلمان سحب الثقة من الوزارة، وهو الأمر الذي قد يسفر عن وجود انتخابات جديدة يختار الشعب فيها ممثلين عن رأيه[١].

المطلب الثاني: انواع حل البرلمان

الفرع الاول:- الحل الرئاسي:

قد تكون هذه الصورة اقل اهمية من الصور الاخرى الا انها تنسجم مع طبيعة النظام التشريعي القائم على التوازن بين السلطات الشريعة والتنفيذية ويتم الحل بواسطة رئيس الدولة في حالة اذا حصل خلاف بين الرئيس من جانب وبين مجلس النواب من جانب اخر لذا يكون الحل هو الوسيلة الوحيدة التي تتخذها السلطة التنفيذية ومنها رئيس الدولة للدفاع عن حقوقه وآرائه وافكاره والتي يعتقد انها مطابقة لطموحات الامة اذ يتم الحل بناء على رغبته الشخصية وغالبا ما يخفي لدى رئيس الدولة نزعة استبدادية اذ هو يريد برلمان يبارك خطواته[٢]. ويلجا الرئيس الى الحل منفردا وذلك من منطلق أن سلطة الرئيس في حل البرلمان تعد وسيلة لدفاع الرئيس عن حقوقه أو آرائه التي يعتقد أن الشعب يؤيده فيها[٣]، ويلجأ رئيس الدولة الى حل البرلمان على اثر قيام البرلمان بسحب الثقة من الحكومة أو قيامه بإقالة وزارة تتمتع بثقة الأغلبية البرلمانية وتشكيل وزارة جديدة تؤيد وجهة نظره وتقبل حل البرلمان[٤].

الفرع الثاني:- الحل الوزاري:

يحدث في بعض الاحيان خلاف بين السلطة التنفيذية والبرلمان مما يضطر البرلمان الى التلويح بسحب الثقة من الوزارة، وهذا عندما تحس الوزارة بان ثقتها باتت مهددة وبخطر فالوزارة هنا لا تنتظر حتى يحرك البرلمان مسؤوليتها امامه من اجل اسقاطها وانما هي تسعى للنيل منه قبل ان ينال منها حيث تلجأ الى تقديم طلب الى رئيس الدولة بحل البرلمان واطلاع الشعب السياسي على الخلاف الذي نشب بين الوزارة والبرلمان، واذا استجاب رئيس الدولة لطلب الوزارة يصدر مرسوما جمهوريا بحل البرلمان ولقد تقرر هذ الحق في النظام البرلماني لتمكين الحكومة من الرجوع الى الناخبين في حالات متعددة هي:

١. من اجل اخذ راي الشعب في نزاع القائم بين السلطة التنفيذية والتشريعية.

---

١. د. يحيى الجمل ، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية القاهرة، بدون تاريخ طبع ص ١٧٦.
٢. د. علي يوسف الشكري، الدبلوماسية في عالم متغير ، ابتراك للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة ٢٠٠٧, ص٣.
٣. د. محمد عبد الحميد ابو زيد، توازن السلطات ورقابتها ،(دراسة مقارنة) النسر الذهبي للطباعة ،٢٠٠٣.
٤. د. محمد انس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩ ، ص ٣٦٦ .

٢. الوقوف على راي الامة في الاخذ بالتعديلات المهمة في نظام الحكم والنظام الانتخابي اوفي الدولة التشريعية والسياسة او غيرها[١].

الفرع الثالث:- الحل الذاتي:

نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على هذا النوع من الحل عندما اعطى الحق لثلث البرلمان بتقديم طلب الى رئاسة البرلمان يطلبون به حل البرلمان عن طريق تصويت الاعضاء على الحل بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه وبناء على طلب من ثلث اعضائه، واذا لاحظنا في النوعين السابقين الحل يكون اما عن طريق طلب مقدم من قبل الوزارة الى رئيس الدولة او بناء على رغبة رئيس الدولة .

ومن المفروض في هذا النوع من الحل اذ ان البرلمان ينبع من الشعب وفي نفس الوقت يكون ممثل له وراعيا لمصالحه فلابد من اخذ راي الشعب في حل البرلمان فالشعب من يقرر ان البرلمان لم يعد ممثلا لمصالح الشعب[٢]. فطالما أن البرلمان يمارس جزءا من السيادة ومن ثم فله الحق في أن يتنازل عن هذه السيادة باعتبار أن الحل لا يؤثر إلاّ على المجلس ذاته[٣] والواقع أن هذا الحل له أثر فاعل لأن استخدام الحل بواسطة السلطة التنفيذية مقيد بشروط صعبة. إن القاعدة العامة في إجراء الحل الذاتي أن يتم وفق الإجراءات المتبعة بالنسبة للتشريع ومن ثم فهو لا يمكن أن يتم بمجرد إجراء بسيط من البرلمان، كما أن هذا النوع من الحل لا يمكن ممارسته إذا لم ينص عليها الدستور[٤].

الفرع الرابع:- الحل الشعبي الاستفتائي:

تبنت بعض الدساتير شكل الحل الشعبي بجعل البرلمان مفوضاً بإرادة الناخب الذي لهم الحق في طلب إجراء الحل حيث يكون الطلب مقدم قبل عدد من الناخبين يحدده الدستور لهم الحق في تقديم طلب انهاء عمل جميع اعضاء مجلس النواب وعزلهم من الهيئة النيابية وذلك ما استشعر هذا العدد من الناخبين بأن الهيئة العامة لم تعد معبرة عن رأي الشعب بعده يعرض هذا الاقتراح على الشعب لأخذ رائيهم به وعليه فإذا حصل هذا الطلب بعد الاستفتاء عليه من قبل الناخبين على الأغلبية التي يحددها الدستور يجري حل المجلس القائم وإجراء انتخابات جديدة لذا فإن الحل الشعبي يتطلب استفتاء شعبياً لتحديد مستقبل الحياة النيابية فإذا جاءت النتيجة مع طلب

١. د. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، المصدر السابق، ص١٤٥.
٢. د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني ، الانظمة السياسية ، مطبعة دار الحكمة ، بغداد ،١٩٩١ ص٧٢.
٣. د. محمد عبد الحميد ابو زيد ،المرجع السابق، ص ٢٠٣.
٤. د. علاء احمد عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة بيروت العربية، ١٩٩٦.

الحل وبالأغلبية التي قررها الدستور فإن البرلمان يعد منحلا من تاريخ اعلان النتائج والمصادقة عليها واذا حصل العكس فإن طلب الحل ينعدم ويستمر البرلمان في عملة حيث يعد ذلك تجديداً للثقة مجلس النواب وبهذا يظهر إن حل البرلمان حلا شعبياً هو عبارة عن إجراء مشروط فلا يمكن ممارسته إلا في حالة توافر شروط معينة وهي اشتراط عدد معين من الناخبين[1].

أهمية الحل الشعبي:

تتبنى بعض الدساتير نظام الحل الشعبي بجعل البرلمان مفوضاً بإرادة الناخب الذي لهم الحق في طلب إجراء هذا الحل حيث يكون بعدد من الناخبين يحدده الدستور الحق في طلب عزل جميع أعضاء الهيئة النيابية وذلك ما شعر هذا العدد بأن الهيئة العامة لم تعد معبرة عن رأي الشعب بعده يفرض هذا الاقتراح على الشعب للاستفتاء عليه فإذا حاز هذا الطلب على الأغلبية التي يحددها الدستور يجري حل المجلس القائم وإجراء انتخابات جديدة لذا فإن الحل الشعبي يتطلب استفتاء شعبياً لتحديد مستقبل الحياة النيابية فإذا جاءت النتيجة مع طلب الحل وبالأغلبية التي قررها الدستور فإن البرلمان يعد منحلا نهائياً وعلى العكس إن لم تتحقق تلك الأغلبية فإن طلب الحل يسقط ويستمر البرلمان قائما حيث يعد ذلك تجديداً للثقة في المجلس النيابي وبهذا يظهر إن حل البرلمان حالا شعبياً هو عبارة عن إجراء مشروط فلا يمكن ممارسته إلا في حالة توافر شروط معينة وهي اشتراط عدد معين من الناخبين في تقديم الطلب وموافقة أغلبية الشعب على قرار الحل باستفتاء عام ويأتي ذلك لخطورة هذه الوسيلة أو الإجراء ولان في عدم وضع الشروط فيه من الآثار التي تنعكس سلباً على استقرار البرلمان إذ سيجعل منه عرضة للتهديد المستمر في وجوده.

ان هذه الصورة من الحل تمثل أحد أشكال ومظاهر الأخذ بالديمقراطية شبه المباشرة، حيث تجعل الشعب في حالة مشاركة دائمة في إدارة شؤون البلد ورقيبا على ممثلية في مدى امتثالهم لتوجيهاته ومدى التزامهم بوعوده. اذ يعد وسيلة فعالة ومن وسائل رقابة الناخبين على البرلمان ومدى استمراره في التعبير عن ارادة الشعب[2].

١. د. فؤاد العطار ، النظم السياسية والقانون الدستوري ،ج ١ ، في تطور الفكر السياسي(دار النهضة العربية) ، ١٩٦٥ ، ص ٣٤٥ .
٢. مسلم، خالد عبد، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مصدر سابق، ص٣٥٢ من الملاحظ على هذه المادة، ان المشرع المصري وان كان قيد اللجوء الى كل قيدين: أ- الضرورة ب- الاستفتاء الشعبي ان عبارة الضرورة وردت من دون تحديد ولهذا نرى ان امر تقديرها يعود لرئيس الدولة، ومن التطبيقات العملية لهذه المادة، حيث اعتبرت الضرورة لتدعيم اسس جديدة كما حدث في استفتاء١٩٧٩ تحت شعار اعادة تنظيم الدولة تدعيماً للديمقراطية. و نتيجة الخالف بين الوزارة والبرلمان بسبب تغيير النظام الانتخابي بالقائمة الى نظام المزج بين الانتخاب القروي والانتخاب بالقائمة في استفتاء عام . ١٩٨٧

المبحث الثاني
طرق تأثير السلطة التنفيذية على المجلس التشريعي

العمل على متابعة السلطة التنفيذية بشقية مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية للأوامر الصادرة منهما واستخدام الضغوط المتواصلة لجعل السلطة التنفيذية تحترم وتنفذ رغبة ممثلي الشعب ومتابعة العمل على إصدار القوانين التي اقرها وضمان تنفيذها، الأمر الذي يعيد ثقة الجمهور بالمجلس.

المطلب الاول: وسائل تأثير رئيس الجمهورية على البرلمان

رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد ويسير على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال البلاد وسيادته ووحدته وسلامة ارضيه ويتولى عدة اختصاصات في غاية الاهمية من خلالها يستطيع التأثير على مجلس النواب، ويكون غير مسؤول سياسيا عن الاعمال التي يأتي بها خلال قيامه بواجباته ماعدا خرق الدستور او الخيانة العظمى او ارتكابه فعلا جنائيا, ومن اهم هذه الصلاحيات او الاختصاصات[١] ما يأتي:-

١. دعوة المجلس للانعقاد: يدعو رئيس الجمهورية المجلس للانعقاد في الدورات الانعقاد العادي اكماله ان يدعوا المجلس الى جلسة استثنائية[٢].

٢. حق اقتراح مشروعات القوانين: حيث يجوز لرئيس الجمهورية ورئيس الوزراء اقتراح مشروعات القوانين، الا انه لم يعطي لرئيس الدولة حق الاعتراض على مشروعات القوانين، ونعتقد كان الافضل ان يعطى لرئيس الدولة حق الاعتراض التوفيقي على مشروعات القوانين وضرورة موافقة مجلس النواب على مشروع القانون المعترض علية بالأغلبية موصوفة كأن تكون الاغلبية المطلقة او اغلبية ثلثين، وذلك لوضع رادع امام مجلس النواب والحد من اندفاع بعض القوى النافذة فيه[٣].

٣. انهاء عمل البرلمان: من أخطر الاختصاصات التي منحت للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية حيث تقوم بأنهاء عمل المجالس التشريعية قبل أكملا للمدة القانونية والتي تختلف من دولة الى اخرى بحسب الدستور[٤].

ووفق الدستور العراقي ملاحظ انه لم يعطي لرئيس الدولة حق حل المجلس كما هو معمول في النظام البرلماني، وانما أعطى هذا الاختصاص للمجلس نفسه حيث يستطيع ان يحل نفسه بالأغلبية المطلقة لعدد الكلي لأعضاء المجلس التشريعي بناءاً على طلب

١. الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥ / المادة ٦٧.
٢. د. حميد حنون خالد:- القانون الدستوري ، نفس المصدر ، ص ٣٨٧ .
٣. د. حميد حنون خالد:-القانون الدستوري ، نفس المصدر ، ص ٣٨٨ .
٤. د. جهاد زهير ديب الحرازين:- مصدر سابق ، ص ٩٥.

يقدمه ثلث أعضائه او من رئيس مجلس الوزراء بعد الموافقة رئيس الجمهورية[١]. ونرى ان هذا الاتجاه غير صحيح ولا يتناسب مع خصائص النظام البرلماني وقد يؤدي الى ضعف ادارة البرلمان والى المبالغة في استخدام هذه الصلاحية مما يؤدي الى تعطيل واجبات الوزارات كافه لأسباب سياسية لا علاقة لها بالمصلحة العامة وذلك لعدم وجود رادع دستوري يحد من نشاط بعض اعضاء المجلس وتطرفهم ، ولذلك نقول ان ادائه اتسم بالضعف في اهم مفصلين مكلف بينهما وهما الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية وتشريع القوانين الا انه في اغلب الدساتير التي اعطت حق الحل للسلطة التنفيذية نلاحظ في حال ممارسته فان مجلس النيابي يعتبر كأن لم يكن ويعتبر اي اجتماعات يمارسها البرلمان بعد صدور قرار الحل اجتماعات عادية ليست لها اية صفة او تأثير قانوني وتزول الحصانة البرلمانية عن المجلس واعضائه[٢].

المطلب الثاني: وسائل تأثير المجلس الوزاري على البرلمان:

يمارس مجلس الوزراء المتمثل بالحكومة الدور الاساسي في التأثر على السلطة التشريعية حيث له الحق في دعوة البرلمان للانعقاد وحق الاعتراض على مشروعات القوانين وله حق اقتراح وتقديم و الموافقة على مشروعات القوانين[٣].

يمارس مجلس الوزراء حق حل البرلمان، ونلاحظ ان من اهم الوسائل وادوات تحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني هو حق حل البرلمان التي تضمنه اغلب الدساتير ونصت علية كأحد الحقوق التي تمارسها السلطة التنفيذية، ففي حالة حدوث نزاعا بين السلطتين يحدث خلل في الحياة السياسية داخل الدولة مما يستدعي وجود حق حل البرلمان وخاصة في ظل تضمينية في الدستور بما يجعله ورقة ضغط على السلطتين لمحاولة تجاوز الخلاف[٤].

وان الاثر الطبيعي الذي يترتب على قرار حل مجلس النواب هو ايقاف عمل السلطة التشريعية ومنعها من ممارسة سلطاتها التشريعية والرقابية التي خولتها بها القوانين النافذة ومن ضمنها الدستور وحرصا من المشرع القانوني للدساتير في عدم تعطيل عمل تلك المجالس بدون مبرر ولأجل غير معلوم جعل شرط شرعية اجراء هذا الحل ينحصر في انتخاب مجلس نيابي جديد[٥].

ونلاحظ ان الدستور العراقي لم يتضمن نص يبيح للمجلس انعقاده بعد حله لممارسة

١. الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥ / المادة ٦٧ مصدر سابق.
٢. د. حميد حنون خالد / قانون الدستوري ، مصدر سابق، ص ٣٨.
٣. د. جهاد زهير ديب الحرازين:- نفس المصدر السابق ، ص٧١.
٤. د. حميد خالد : مصدر السابق ، ص ٣٨٩.
٥. د. علاء عبد المتعال:- حلال البرلمان في بعض الأنظمة الدستورية، مطبعة دار النهضة العربية ، القاهرة، سنة ٢٠٠٤ ، ص ٣١١.

بعض الاختصاصات المهمة ، والسؤال الذي يثار ما هو الحل الدستوري في حالة تعرض البلاد لظروف استثنائية تتطلب انعقاد المجلس النيابي لا اجل معالجتها ومنها مثل اعلان حالة الضرورة او حالة الحرب[١].

وهل يتأثر مركز السلطة التنفيذية بقرار حل البرلمان اتجهت بعض الدول الى منح السلطة التنفيذية كامل الاختصاصات الدستورية اثناء حل البرلمان كالسويد والمانيا، كما حددت بعض الدساتير اختصاص السلطة التنفيذية واثناء مدة حل البرلمان بتصريف الامور العادية فقط لحين اجراءات انتخابات جديده وتشكيل حكومة جديده ويطلق على الحكومة التي تتولى تصريف تلك الامور بعد قرار الحل بحكومة تصريف الاعمال[٢].

وبشان موقف دستور جمهورية العراق من تحديد مركز مجلس الوزراء اثناء حل مجلس النواب نلاحظ بان البند ثانيا من المادة (٦٤) قد نظم ذلك حيث نص على دعوة رئيس الجمهورية لحل مجلس النواب واجراء انتخابات عامة في البلد خلال مدة حددها الدستور بستون يوما من تاريخ الحل ويصبح مجلس الوزراء بحكم المستقيل ويواصل ادارة اعمال البلاد كحكومة تصريف اعمال يومية[٣].

١. الموقع الالكتروني www. Adelamer.com المصدر السابق .
٢. د. علاء عبد المتعال:- نفس المصدر السابق - ص٣٥١.
٣. الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥ ، (المادة ٦٤).

المبحث الثالث

الاختلافات الفقهية حول ضرورة وجود حق الحل

أغلب الدساتير تضمنت ضرورة وجود حق الحل وقد أحذت به عمليا و وممارسته أكثر الدول إلا أن الفقه الدستوري أختلف حول ضرورة وجودة وذهب الى عدة اتجاهات فالبعض عده حقا دستوريا ووصفه البعض بأنه إجراء منافي للأسس الديمقراطية وذهب البعض الآخر الى قصر حق الحل على حالات معينة محصورة[١]. ولبيان ذلك سنتطرق الى البحث و كالاتي:-

المطلب الاول:- مؤيد لحق الحل:

يذهب غالبية الفقهاء الى تأييد حق الحل واعتباره من مقتضيات النظام البرلماني أنه إجراء دستوري ويستندون في رائيهم الى عدة حج[٢]. ونبينها كالاتي:_

١. يترتب عل حق الحل مجموعة من الفوائد على الصعيد العملي وواضحة لا يمكن أنكارها لان رئيس الدولة لا يلجأ الى الحل إلا اذا كانت المصلحة العليا للبلاد تقتضي ذلك أو أن تكون المجلس النيابي قد خرجت عن الحدود التي منحها الدستور لها في نصوصه.

٢. وأن السبب الرئيسي الذي يجعل الوازرة تلجأ الى حل المجلس النيابي هو قيام خلاف بينهما وعندما تعتقد انها اي الوازرة على حق وان المجلس يتمادى في استعمال صلاحياته او يعرقل عمليا عن عمد فأنها تطلب من رئيس الدولة حل المجلس واجراء انتخابات جديدة على اعتبار ان الشعب هو خير حاكم بينهما ، غير ان الوازرة لا يمكن ان تتعسف في استعمال هذا الحق، إذ هناك ضوابط وحدود لممارسة وفي مقدمة هذه الضوابط ما تنص عليه الدساتير عادة من عدم جواز حل المجلس مرتين متتاليتين للسبب نفسه وهذا ما أخذ به القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥[٣].

٣. وهناك من يقول بأن حق الحل البرلمان فيه معارضة لمبدأ الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ويرد عليه بأنه يعد ضمانة مهمة لهذه السلطات لأنه يعتبر من أقوى الصلاحيات التي تحقق من خلالها السلطة التنفيذية استقلالها تاما عن السلطة التشريعية ، ولقد أيد غالبية الفقه حق الحل بقولهم أن المجلس النيابي يستمد ثقته من الأمة وطالما شعرت الحكومة بأن الشعب لا يؤيد مسلك البرلمان فبوسعها ان تقوم بحله وتعطي الفرصة للشعب لأبداء رايه في هذا الخلاف بالإضافة الى ان حق الحل وجد سنده في كافة الدساتير التي تتخذ من نظام مجلس النواب

١. د. جياد زهير ديب الحرازين:- المصدر السابق ، ص ٦٢.
٢. د. جياد زهير ديب الحرازين:- نفس المصدر السابق ، ص ٦٤.
٣. صالح جواد الكاظم ، د. علي غالب العاني:- المصدر السابق ، ص ٧٢ وما بعدها.

اساسا لها ليكون نظام الحكم فيها نيابي[١].

٤. واخيرا فأن حق الحل يتيح لرئيس الدولة فرصة اجراء التعديلات الجوهرية التي يحق لو ادخالها في اجهزة الحكم عملاً على استقرار نظام الحكم او الاعتناق نظام انتخاب جديد وتلبية لمقتضيات المصلحة العليا للدولة وصيانة كيانها من التدمير وهي امور لا يتسنى تحقيقيا الا في ظل مجلس جديد[٢].

المطلب الثاني: المعارض لحق الحل:

يرى اصحاب هذا الاتجاه عدم الاعتراف بحق الحل، لأن النظام البرلماني من الممكن أن يقوم بدون وجوده، كما أنه اجراءات غير ديمقراطية يتنافى مع مبدأ سيادة الأمة لأن المجلس او السلطة التشريعية المنتخبة هي الممثل الشرعي للشعب السياسي او الناخبين وينتخب لمدة معينة ولا يجوز للسلطة التنفيذية الاعتداء عليه بأن تقوم بمنعه من اتمام عمله بالقضاء عليه قبل انتهاء وكالته، وأن حق الحل يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، حيث أنو يقوي مركز السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية[٣].

وبما أن النظام النيابي اختيار الشعب لأشخاص يباشرون السلطة نيابة عنهم ولمدة محددة، ووفق شروط ينص عليها التشريع الاعلى في البلاد[٤]. فمن هنا جاء الراي المعارض لحق الحل حيث ان حق الحل يتعارض مع النظام النيابي الذي لا يستطيع فيه الشعب ان يعلن ارادته رأسا وانما ينحصر عمله في انتخابات نواب يمارسون السلطة نيابة عنه ولما كان الغرض من حق الحل استشارة الشعب فكيف يتسنى له ذلك وهو غير كافي للإعلان ارادته بطريقة مباشرة، ونظرا لهذه الحجج اتجهت بعض الدساتير بدوافع الديمقراطية وسيادة الشعب والتوازن بين السلطات الى عدم اعطاء هذا الحق الى أي حق حل البرلمان الى السلطة التنفيذية[٥].

المطلب الثالث: المنادي بتضييق نطاق حق الحل:

نتيجة الخلاف الذي دار بين الاتجاهين السابقين، ظهر اتجاه ثالث حاول ان يوفق بين الاتجاهين السابقين من خلال محاولته تجنب وتلافي العيوب الناتجة عن اساءة استعمال هذا الحق، وذلك عن طريق تحديد حالات معينة تحديدا مسبقا يجوز فيها استخدام حق الحل وتكون هذه الحالات على سبيل الحصر ، ومن بين هذه الحالات

١. د. جهاد زهير ديب الحرازين:- المصدر السابق ، ص ٦٥ وما بعدها.
٢. د. جهاد زهير ديب الحرازين:- نفس المصدر السابق ص٨٧.
٣. د. جهاد زهير ديب الحرازين:- نفس المصدر السابق ، ص ٦٣ وما بعدها.
٤. د. حميد حنون خالد:- مبادئ القانون الدستوري ، مكتبة السنهوري ، بيروت، سنة ٢٠١٥ ، ص ٦٧.
٥. د. مصطفى عفيفي:- النظرية العامة للقانون الدستوري الكويتي .

الأمـور الأتيـة[١].

١. في حالـة قيـام نـزاع جـدي بـين الحكومـة والبرلمـان وعجـز المجلـس النيـابي عـن الوصـول لاتفـاق مـع الحكومـة، وفشـل الحكومـة في اقنـاع المجلـس بوجهـة نظرهـا مـع التأكيـد ان المجلـس تجـاوز حـدوده وصلاحياتـه الممنوحـة لـو بنـص القانـون[٢].

٢. في حالـة احـترام الخـلاف بـين المجلـس النيـابي والشـعب نفسـه ، حيـث انـه في معظـم الاحيـان تتغـير اراء الشـعب وميولـه السياسـية والاقتصاديـة ويبقـى المجلـس عـلى مسـيرته الاولى ، فهنـا يجـب عـلى رئيـس الدولـة العمـل لتحقيـق ارادة الشـعب وذلـك مـن خـلال حـل المجلـس ، لان البرلمـان لم يعـد يمثـل الامـة[٣].

٣. في المسـائل التـي تمـس بشـكل مبـاشر مصالـح البـلاد الحيويـة والعليـا كالمعاهـدات والاتفاقيـات. وقـد ذهـب البعـض لانتقـاد الاتجـاه الـذي يهـدف الى تحديد وحـصر الحالات التـي يجـوز فيهـا لرئيـس الدولـة والسـلطة التنفيذيـة حـل المجلـس النيـابي ، لان تحديدهـا سـيؤدي الى تقييـد الحكومـة و هـو الامـر الـذي سـيؤدي الى تحـول النظـام البرلمـاني الى نظام حكومـة الجمعيـة النيابيـة ومحاولـة وضـع الحـالات للحـل عـلى سـبيل الحـصر عبـارة عـن محـاولات فقهيـة يبـذل فيهـا جهـداً، الا ان هـذا الجهـد قـد يضيـع ويذهـب سـدى اذا لم تلتـزم السـلطة التنفيذيـة بمـا تفرضـه عليهـا الدسـاتير مـن قيـود لاسـتخدام حـق الحـل[٤]. وبالتـالي فـان احـترام الدسـتور واحـترام القيـود المفروضـة عـلى حـق الحـل لـه اكـبر كفيـل يمنـع السـلطة التنفيذيـة مـن تجـاوز حدودهـا واسـاءة اسـتعمال هـذا الحـق في مواجهـة السـلطة التشريعيـة[٥].

١. د. جهاد زهير ديب الحرازين :- نفس المصدر السابق ، ص ٦٧.
٢. حسن الحسن:- المرجع السابق ، ص ٢٥٢ وما بعدها.
٣. د. جهاد زهير ديب الحرازين:- نفس المصدر السابق ص٦٧.
٤. د. جهاد زهير ديب الحرازين:- المصدر نفسة ، ص ٧١.
٥. حسن الحسن:- نفس المصدر السابق ، ص ٢٥٣ ..

المبحث الرابع
حل مجلس النواب في الدساتير العراقية

تتناول معظم دساتير الدول العالم مسألة حل البرلمان قبل انتهاء مدته القانونية، هناك دساتير تنظم هذا الموضوع إيجازا، بينما نجد دساتير أخرى تتناولها بوضوح. ويقصد بذلك حل البرلمان قبل انتهاء مدته القانونية. إذن تختلف دول العالم فيما بينها تجاه هذه المسألة، ويعود هذا الاختلاف إلى جملة أسباب أهمها فلسفة الدستور وطبيعة النظام السياسي ومدى التوازن والتعاون بين سلطات الدولة الناشئ عن الفلسفة الدستورية. ويعتبر حق حل البرلمان من دعائم توازن السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة البرلمانية، إذ يتحقق هذا التوازن بتخويل كل منهما القدرة على إنهاء وجود الآخر حيث يمنح البرلمان عن طريق سحب الثقة إسقاط الحكومة، وتتوفر لدى السلطة التنفيذية في المقابل القدرة على حل البرلمان. وفيما يتعلق بمبررات حل البرلمان نجد أن هناك مبررات عديدة لحل البرلمان في الانظمة الدستورية، نحاول أن نلقي الضوء عليها في هذا المبحث ونقارن بما هو مطبق في ظل دستوري العراق لعامي ١٩٢٥ و ٢٠٠٥ .

المطلب الأول: حل مجلس الامة في القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥

تطرق القانون الأساسي العراقي إلى حل مجلس الامة في المادة (٢٦/٢) التي نصت على الاتي: الملك يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات العام لمجس النواب وباجتماع مجلس الأمة ويفتح هذا المجلس ويعطله ويفضه ويحله وفقا لأحكام هذا القانون. وكما هو واضح فإن نص هذه المادة الى ان المشرع قد اعتنق نظام الحل الحكومي لأنه منح لأعلى سلطة بالبلد وهو الملك صلاحية حل مجلس النواب، إلا أنه من جهة أخرى، ان التسليم ذا المعنى يصطدم بنص المادة (٢٧) من الدستور نفسه الذي نصت على انه: يستعمل الملك سلطته بإرادات ملكية تصدر منه بناء على اقتراح الوزير أو الوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء ويوقع عليه من قبله.

وعليه لا ينبغي للملك اللجوء إلى الحل إلا بناء على اقتراح الوزارة وهذا مصداقا لنظام الحل الوزاري. كما قيد القانون الأساسي في المادة (٤٠/٢) حق الحل بعدم جواز حل المجلس الجديد لذات الأمر الذي حل من اجله المجلس القديم.

ومع وجود هذين القيدين على حل المجلس من قبل الملك، يتضح لنا بأن سلطة الملك سلطة غير مطلقة. وهناك سبب آخر يؤيد ما ذكرناه أعلاه بشأن الحل الوزاري، وهو أن القانون الأساسي قد أعطى للملك الحق في إقالة رئيس الوزراء عند الضرورة التي تقضيها المصلحة العامة وفقا للمادة (٢٦- ٥) وذلك بعد التعديل الدستوري الثاني الذي تم في عام ١٩٤٣على أن الملك لم يكن يقيل رئيس الوزراء بصورة رسمية قبل عام

١٩٤٣ ولا بعده، وإنما كان ينوه لرئيس الوزراء لضرورة تنحيه عن الحكم ويقدم استقالته ليعهد الملك بتأليف الوزارة إلى من يؤيد سياسته فيحل الملك البرلمان عن طريقها، وهو ما عمد اليه الملك مرات عديدة[١].

المطلب الثاني: حل مجلس النواب العراقي في ظل دستور ٢٠٠٥

تناول دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ مسألة حل مجلس النواب بصورة مختصرة وذلك حسب نص المادة (٦٤) منه والتي نصت على انه:

أولا: يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء.

ثانيا: يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوما من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلا ويواصل تصريف الاعمال اليومية». وبناءا على تحليل هذا النص نجد أن:

١. ان طلب الحل يقدم من جهتين الأولى: ثلث عدد أعضاء مجلس النواب والثانية، طلب من رئيس مجلس الوزراء على أن يقترن بموافقة رئيس الجمهورية، وبالتالي يكون دور مجلس الوزراء، وكما هو رئيس الدولة في حل مجلس النواب محوريا لا شكليا كما يبدوا للوهلة الأولى[٢] وكما هو معلوم فان قرار الرئيس القاضي على حل مجلس النواب يتوقف على طبيعة علاقته برئيس مجلس الوزراء، أو طبيعة علاقة كتلته النيابية بكتلة رئيس مجلس الوزراء[٣]، وهنا يتبين أن دور الرئيس في هذا الاختصاص شكلي من ناحية وفعلي من ناحية أخرى، فهو شكلي بوصفه أن الرئيس ليس له حق ممارسة هذا الاختصاص إلا بناء على طلب من رئيس الوزراء، باعتبار أن القول الفصل في حل مجلس النواب للرئيس الفعلي للبلاد[٤].

٢. فرض الدستور العراقي بعض القيود أمام استخدام حق الحل، إذ أنه لا يجوز حل المجلس إثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء، ويعد هذا القيد ضمانا لعدم إساءة استعماله الحق ، حيث أن جعل حق حل مجلس النواب أو الانحراف في استعمال

١. مها بهجت يونس الصالحي، المصدر السابق، ص٥٣ – ٥٤.
٢. د. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠١٢ ص١٤٥, د. علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، دار السنهوري، بيروت، ط،١ ،٢٠١٦ ص١١٨.
٣. د. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، المصدر السابق، ص.١٤٥
٤. د. علي يوسف الشكري ، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي، بحث منشور في مجلة كلية الفقه، جامعة الكوفة، كلية الفقه، العدد الرابع، ٢٠٠٧ ص١٥ و اشرف عبدالله عمر، السلطة المختصة باقتراح القوانين، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠٠٤ ص٦٣ .

السلطات المترتبة عليه. حيث أن جعل حق حل مجلس النواب[١] دون ضابط يعد مظهر من مظاهر تسلط السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية[٢] ذلك حتى لا يفسر هذا الحل بأنه عقوبة سياسية لا مسوغ لها مقابل العقوبة السياسية التي أنزلها، وهناك من يرى ان الحكم المذكور يعد اضافة لا مسوغ لها، إذ ليس من العقول ان يقوم المجلس التشريعي على حل نفسه وهو يستجوب رئيس مجلس الوزراء، ويعد الحكم المذكور صحيحا ومبررا فيما لو كان قرار الحل بيد السلطة التنفيذية لا بيد مجلس النواب[٣].

٣. تعد الحكومة مستقيلة عند حل مجلس النواب وتتحول الى حكومة تصريف أعمال.

هذا ويبدو للوهلة الأولى أن المشرع قد تبنى نظام الحل الذات القائم على حل البرلمان نفسه بنفسة، ولكن هناك من يرى أن المشرع قد عرض نموذجا فريدا من نوعه يختلف عن معظم الأنظمة، أن هذا النمط من الحل هو اتجاه جديد في أنظمة الحل[٤] إذ أن حل مجلس النواب بمقتضى دستور ٢٠٠٥ مستبعد من الناحية العملية لأسباب جمة تتعلق بصعوبة تقديم طلب الحل، وانتفاء مصلحة السلطة التنفيذية من الحل وصعوبة التصويت عليه، فهذا يقوي من استقلال وقوة مجلس النواب العراقي، ويذهب جانب من الفقه الدستوري العراقي[٥] إلى القول بان الغرض من إعطاء الحق إلى ثلث أعضاء مجلس النواب هو لتعزيز هيمنة المجلس على السلطة التنفيذية وبالتالي هناك من يرى أن الفقرة الأول من المادة(٦٤) من دستور ٢٠٠٥ ما هي إلا فقرة ميتة وأن السلطة التنفيذية والمتمثلة خاصة بمجلس الوزراء أصبحت مجردة من سلطة تذكر ذا الصدد، خلاف ما هو معمول به في أعرق الأنظمة السياسية البرلمانية وهو نظام بريطانيا العظمى حيث لرئيس الوزراء الحق في حل مجلس النواب.

المطلب الثالث: مبررات حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة

إن من حق البرلمان أن يستمر في ممارسة مهامه إلى أجل معلوم، وتختلف الدساتير في تحديد هذا الأجل، وبغض النظر عن هذا الاختلاف فهي مدة على أية حال يكفلها الدستور للبرلمان. ومع ذلك فإن النظام البرلماني وما يقوم عليه من تحقيق التوازن بين السلطات لم يرد أن تهنا السلطة التشريعية بأن تعيش في أمن دائم غيرها ولا تهدا، فكان

١. د.عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، السنة الخامسة عشرة، العدد الثاني / الثالث / الرابع، ١٩٩١، ص١٣.

٢. د. عبد الرحمن البزاز، العراق من الاحتلال حتى الاستقلال، ط ٣، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٦٧ ص٢٧٥.

٣. د. ساجد محمد الزاملي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، الديوانية، ٢٠١٤ ص٤.

٤. د. علاء عبدالعال، المصدر السابق، ص٨٦ . بشرى حسين صالح، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ اطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، ٢٠١٢، ص١١٨ – ١١٩ .

٥. بشرى حسين صالح، المصدر السابق، ص.١١٩-١١٨.

حق الحل ضرورة أساسية لديناميكية هذا النظام، وتخليصا للحكومة من السيطرة المطلقة من البرلمان عليها، لكن لكي يقع الحل و يفرض ضرورته يجب أن تتوافر مبررات يقررها الدستور، وبما أن المبررات متعددة تقف وراء حل البرلمان لذا سنقسم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الأولى المبررات السياسية، وفي الثانية نتناول المبررات الفنية[١].

الفرع الأول: المبررات السياسية:

تسعى هذه المبررات إلى تحقيق أهداف سياسية تهدف إليها الأحزاب في معرض صراعها مع القوى السياسية الأخرى، ويمكن تلخيص هذه المبررات على النحو الاتي: النزاع بين السلطة التنفيذية والبرلمان بما أن النظام البرلماني يقوم على أساس التعاون بين السلطات، وخصوصا بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية إلا أن هذا التعاون لا يمكن أن يؤدي إلى تعايش سلمي على الدوام ومن ثم فإنه لابد أن يوضع بالاعتبار إمكانية حدوث خلاف بينهما هذا النزاع مظهرين الأول النزاع بين الوزارة والبرلمان والثاني النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان.

النزاع بين الوزارة والبرلمان:

يعد هذا النوع الأكثر شيوعا في الأنظمة البرلمانية، ويحدث إذا ما فقدت الوزارة الأغلبية اللازمة لها في البرلمان واتجه التفكير لدى الأخير نحو إقالتها مع تمسك الحكومة بموقفها واعتقادها انها على حق من هنا، تملك الحكومة سلاح الحل في مواجهة البرلمان، لأن حل البرلمان يعني الاحتكام إلى الشعب لحسم النزاع الذي نشأ بين السلطتين ويذهب البعض من الفقه الدستوري الى الخلاف بين الحكومة والبرلمان يعد الصورة الأكثر شيوعا في الواقع العملي على بقية الخلافات الأخرى والمتصور حدوثها بين السلطات الدستورية[٢].

النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان أو الحل الرئاسي:

يؤدي رئيس الدولة- ملكا كان أم رئيسا للجمهورية- دورا ايجابيا في تسيير شؤون الحكم حتى وإن كان مركزه الدستوري أضعف مقارنة بمركز رئيس الوزراء، حيث يمثل همزة، الوصل بين الشعب من جانب و الحكومة و البرلمان من جانب آخر ويحدث هذا النوع من الحل في الأنظمة البرلمانية الكلاسيكية والتي تمنح فيها رئيس الدولة صلاحيات فعلية، منها حق الحل بأن يكون له أن يلجأ إلى حل البرلمان، غير أنه مقيد بأن يكون تصرفه منها حق الحل هذا متفقا مع توجهات الرأي العام[٣].

١. د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشاة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص.١٥٦.
٢. د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في بعض الأنظمة الدستورية ، دار النهضة العربية، القاهرة ،٢٠٠٤، ص٢.
٣. حمد عبداللطيف إبراهيم، رئيس الدولة في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، ٣ ،١٩٩٦ ص٣٠٧-٣٠٦.

الفرع الثاني: المبررات الفنية

إلى جانب المبررات السياسية، هناك مبررات لا تقل عنها أهمية وهي المبررات الفنية، حيث تقف ورائها أمور ذات طبيعة فنية أو تقنية، وسيتم بيان هذه المبررات وعلى النحو الاتي :

أولا: إجراء الحل لتعديل الدستور: قد يقف وراء حل البرلمان الحاجة إلى تعديل الدستور النافذ، وهذا التعديل قد يحمل في طياته تغييرا في النصوص المتعلقة بتشكيل أو تكوين السلطة التشريعية على سبيل المثال، ومن ثم يحدث التعارض بين النصوص القديمة والنصوص الجديدة، ومن ثم يتم العودة إلى الناخبين في هذه الحالة لاختيار نواب جدد، وهكذا يبدوا النظام البرلماني قائما على تناغم بين الحكومة والبرلمان والشعب، وليس على حوار بين الحكومة والبرلمان فقط، كما هو شائع. فالنظام البرلماني ليس نظاما ينظم السلطة لمصلحة الحكام بشكل مستقل عن الهيئة الناخبة، فهو عكس ذلك يرتكز على ارتباط السلطات العامة بالرأي[1].

ثانيا: حل البرلمان بسبب تغير النظام الانتخابي للدولة قد تقوم الحكومة بحل البرلمان عند تغيير النظم الانتخابية، كأن تتبنى الدولة نظام الانتخابات بالقائمة، أو أن يتم تقرير نظام الانتخاب مع التمثيل النسبي، أو أن تقوم السلطة التنفيذية بالحل مع إعادة توزيع الدوائر الانتخابية، او حدوث تغيير في مجموع الناخبين بسبب ضم أقاليم جديدة، أي هناك عديد من الحالات التي تم فيها الحل في بعض النظم الدستورية عقب إصلاح انتخابي.

ثالثا: تقصير ولاية البرلمان: درجت بعض الحكومات _ كما هو الحال في بريطانيا- على حل البرلمان عندما تدنو نهاية مدة ولايته، حيث قد يصار إلى حل البرلمان بسبب أن المجالس النيابية تتصف عند اقتراب مدة نيابتها بالتقاعس عن أداء مهامها النيابية، وعلى النقيض من ذلك قد تتجه مجالس نيابية أخرى إلى محاولة التفرد بالسلطة، فتذهب إلى التطرف في ممارسة وظيفتها التشريعية، عن طريق العبث بالقوانين وإصدار تشريعات في غير صالح الأمة، أو في حال بدء الحملات الانتخابية داخل البرلمان ومحاولة جمع أكبر عدد من الناخبين، عن طريق إنجاز العديد من الأعمال وماله من أثار سلبية على نتائج الانتخابات وبالأخير الأضرار بالمصلحة العامة، وتجنبا لذلك يتدخل الحل لينهي ولاية البرلمان عند قرب موعد الانتخابات الدورية ويشيع هذا الاسلوب في انكلترا فمنذ عام ١٨٣٢ لا يوجد مجلس عموم لم تمسه يد الحل قبل نهايته الطبيعية[2].

---

١. د. بشير علي باز، حق حل الس النيابي في الدساتير المعاصرة، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ،.٢٠١٥ ٢ ص٧٢.

٢. د. بشير علي باز، المصدر السابق، ص٧١ ,ولقد أكد ونستون تشرشل في خطابه له أمام مجلس العموم، على أهمية هذا التقليد في ممارسة حق الحل، ومدى فائدته من وجهة نظر السلطة التنفيذية.

الخاتمة

وصلنا في نهاية هذا البحث إلى نتائج وتوصيات نذكرها باختصار وكالآتي:

أولا: النتائج

١. إن مبررات حل البرلمان بصورة عامة ينقسم إلى مبررات سياسية و مبررات فنية. وأن جميعها وردت حصرا في الدساتير أو في الأعراف الدستورية، ولم يترك ذلك لتقدير السلطات السياسية، أي لا يمكن حل البرلمان بأسباب أخرى غير مقررة في الدستور، وذلك تطبيقا لمبدأ سمو الدستور.

٢. وفقا للفقرة الثانية من المادة ٢٦ من القانون الأساسي العراقي لعام١٩٢٥ يتضح بأن المشرع قد اعتنق نظام الحل الرئاسي لأنه منح الملك صلاحية حل مجلس النواب، إلا أنه من جهة أخرى، أن التسليم بهذا المعنى يصطدم بنص المادة (٢٧) لأنه وفقا لهذه المادة لا يتسنى للملك اللجوء الى الحل إلا بناء على اقتراح الوزارة وهذا مصداقا لنظام الحل الوزاري.

٣. يمنح الحل المتبنى في دستورنا الفرصة لظهور دكتاتورية واستبداد المجلس النيابي ذاته لانعدام التأثير المتبادل بينه والسلطة التنفيذية. فحق الحل انهاء اعمال البرلمان قبل انتهاء مده نيابته العادية.

٤. تبنى دستور ٢٠٠٥ كل من الحل الذاتي والحل الوزاري لمجلس النواب.

٥. في ظل تطبيق دستور ٢٠٠٥ لم يتم استخدام حق الحل لحد الآن سواء من قبل مجلس النواب أو من قبل السلطة التنفيذية.

التوصيات:

نقترح على المشرع الدستوري العراقي عند إجراء التعديل على دستور ٢٠٠٥ مستقبلا أن يشمل التعديل المادة (٦٤) منه بحيث يقرر فيه المسائل الآتية:

١. ذكر الاسباب الموجبة لحل مجلس النواب بصورة صريحة ومحددة سواء صدر من قبل مجلس النواب أو من قبل السلطة التنفيذية.

٢. تحديد الجهات التي لها الحق بحل مجلس النواب بصورة واضحة ومحددة، تفاديا للتأويلات والتفسيرات غير المنطقية للمادة المذكورة وإنهاء الخلاف الذي وقع بين الفقهاء بصددها.

٣. تنظيم الأثر القانوني المترتب على حل البرلمان بنصوص صريحة، وبالأخص تحديد الجهة التي تراقب أعمال الحكومة، ونرى أن النص على وجود الرقابة في هذه الفترات سواء بعد حل البرلمان أو بعد انتهاء المدة النيابية كانت غير واضحة.

المصادر والمراجع:

١. الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥ / المادة ٦٧ .
٢. بشير علي باز، المصدر السابق، ص٧٤.
٣. جهاد زهير ديب الحرازين:- مصدر سابق ، ص ٩٥.
٤. حسن الحسن:- القانون الدستوري والدستور في لبنان ، ط ١ ، بيروت، سنة ١٩٥٩ ، ص ٢٥.
٥. حميد حنون خالد:-القانون الدستوري ، نفس المصدر ، ص ٣٨٨ .
٦. حميد خالد : مصدر السابق ، ص ٣٨٩.
٧. ساجد محمد الزاملي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، الديواني، ٢٠١٤ ص٤.
٨. صالح جواد الكاظم ، د. علي غالب العاني:- المصدر السابق ، ص ٧٢ وما بعدها.
٩. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني ، الانظمة السياسية ، مطبعة دار الحكمة ، بغداد ١٩٩١ ص٧٢.
١٠. عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، السنة الخامسة عشرة، العدد الثاني / الثالث / الرابع، ١٩٩١ ص١٣.
١١. عبد الرحمن البزاز، العراق من الاحتلال حتى الاستقلال، ط ٣، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٦٧ ص٢٧٥.
١٢. علاء احمد عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة بيروت العربية ١٩٩٦.
١٣. علي يوسف الشكري ، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي، بحث منشور في مجلة كلية الفقه، جامعة الكوفة، كلية الفقه، العدد الرابع ٢٠٠٧ ص١٥.
١٤. فؤاد العطار ، النظم السياسية والقانون الدستوري ،ج ١ ، في تطور الفكر السياسي(دار النهضة العربية) ، ١٩٦٥ ، ص ٣٤٥ .
١٥. فؤاد العطار، مصدر نفسة.
١٦. محمد انس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩ ، ص ٣٦٦ .
١٧. مسلم، خالد عبد، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مصدر سابق، ص٣٥٢
١٨. مصطفى عفيفي:- النظرية العامة للقانون الدستوري الكويتي .
١٩. مها بهجت يونس الصالحي، المصدر السابق، ص٥٣ – ٥٤.

٢٠. يحيى الجمل ، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية القاهرة، بدون تاريخ طبع ص ١٧٦.
٢١. الموقع الالكتروني www. Adelamer.com المصدر السابق .
٢٢. الموقع الإلكتروني www.adelamer.com حل البرلمان في العراق: د. عادل عامر, نشر بتاريخ ٤ / ١١ / ٢٠١٥.

References

23. The current Iraqi Constitution of / 2005 Article.67
24. Bashir Ali Baz ,the previous source ,p.74 .
25. Jihad Zuhair Deeb Al-Harazin - :Previous source ,p.95 .
26. Hassan Al-Hassan - :Constitutional Law and the Constitution in Lebanon, 1st ed ,.Beirut ,1959 ,p.25 .
27. Hamid Hanoun Khaled - :Constitutional Law ,the same source ,p.388 .
28. Hamid Khaled :Previous source ,p.389 .
29. Sajid Muhammad Al-Zamili ,Principles of Constitutional Law and the Constitutional System in Iraq ,Dar Nibur for Printing ,Publishing and Distribution ,Al-Diwani 2014 ,p.4 .
30. Saleh Jawad Al-Kadhim ,Dr .Ali Ghaleb Al-Ani - :Previous source ,p 72 .and following.
31. Saleh Jawad Al-Kadhim and Dr .Ali Ghaleb Al-Ani ,Political Systems ,Dar Al-Hikma Press ,Baghdad ,1991 p.72 .
32. Adel Al-Tabtabaei ,Political Oversight of Government Actions During the Period of Parliament Dissolution ,a research published in the Journal of Law ,Scientific Publication Council ,Kuwait University ,Fifteenth Year ,Issue Two/Third/Four ,1991 ,p.13 .
33. Abdul Rahman Al-Bazzaz ,Iraq from Occupation to Independence3 ,rd ed,. Al-Ani Press ,Baghdad ,1967 ,p.275 .
34. Alaa Ahmed Abdul Muttal ,Dissolution of Parliament in Comparative Constitutional Systems ,PhD Thesis ,Beirut Arab University.1996
35. Ali Youssef Al-Shukri ,The President of the Republic in Iraq ,President in a Parliamentary or Presidential System ,a research published in the Journal of the College of Jurisprudence ,University of Kufa ,College of Jurisprudence, Issue Four ,2007 p.15 .
36. Fuad Al-Attar ,Political Systems and Constitutional Law ,Vol ,1 .in the Development of Political Thought) Dar Al-Nahda Al-Arabiya ,1965 ,(p.345 .
37. Fouad Al-Attar ,same source.
38. Muhammad Anas Qasim Jaafar ,Political Systems and Constitutional Law, Dar Al-Nahda Al-Arabiya ,1999 ,p.366 .
39. Muslim ,Khaled Abdul ,The Right to Dissolution in the Parliamentary System,

previous source ,p.352 .
40. Mustafa Afifi - :The General Theory of Kuwaiti Constitutional Law.
41. Maha Bahjat Younis Al-Salihi ,previous source ,pp.54-53 .
42. Yahya Al-Jamal ,Contemporary Political Systems ,Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo ,no date of publication ,p.176 .
43. Website www.Adelamer.com previous source.
44. Website www.adelamer.com Dissolving Parliament in Iraq :Dr .Adel Amer, published on.2015/4/11