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 العام - القانون الدستوري

work type: research paper

discipline: Public law ,Constitutional 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

تُعتبر قضية حلّ البرلمان واحدة من الأدوات الأكثر أهمية لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية، غير أنه قد يصبح هذا الوسيط أداة سياسية خطيرة في حال افتقاره إلى الضوابط القانونية والضمانات المؤسسية. يستعرض هذا البحث تطور تنظيم آليات حلّ البرلمان في الدساتير العراقية خلال الفترة ما بين ١٩٢٥ و٢٠٠٥، ويهدف إلى تحليل مدى التغييرات التي طرأت على النصوص الدستورية وتأثيرها في العلاقات بين السلطات، مع التركيز على السياق السياسي والفقهي الذي رافق كل مرحلة دستورية.

اعتمدت هذه الدراسة على المنهج التحليلي المقارن، حيث تم تحليل صلاحيات الحل وفقاً لدستور ١٩٢٥ الملكي، الذي منح الملك سلطة الحل بصلاحيات شبه مطلقة. كما تم مقارنة ذلك بالمحتوى المضمن في دستور ٢٠٠٥، الذي سعى لوضع إجراءات وقيود تهدف إلى ضمان عدم وقوع أي إساءة في استخدام هذه السلطة. وقد توصلت الدراسة إلى أن طبيعة النظام السياسي، سواء كان ملكياً أو جمهورياً، تعتبر عاملاً حاسماً في تحديد شكل وقيود حل البرلمان، كما أن الضمانات الديمقراطية قد تعززت بشكل تدريجي مع الانتقال نحو النظام البرلماني الفيدرالي.

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

Abstract

The dissolution of parliament is considered one of the most important tools for achieving balance between the legislative and executive branches in constitutional systems. However, this mechanism may become a politically dangerous instrument in the absence of legal controls and institutional guarantees. This study reviews the evolution of the mechanisms for dissolving parliament in Iraqi constitutions between 1925 and 2005, aiming to analyze the extent of the changes made to constitutional texts and their impact on inter-branch relations, with a focus on the political and jurisprudential context accompanying each constitutional phase.

This study adopts the comparative analytical method, analyzing the authority of dissolution under the 1925 Monarchical Constitution,

which granted the king near absolute power to dissolve parliament. It then compares this with the 2005 Constitution, which sought to establish procedures and limitations to prevent the abuse of such power. The study concludes that the nature of the political system whether monarchical or republican- was a decisive factor in determining the form and constraints of parliamentary dissolution, and that democratic safeguards have gradually strengthened with the transition towarda federal parliamentary system.

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

مقدمة

يعد البرلمان عنصراً محورياً في البنية الدستورية للدولة العصرية، إذ يعكس تطلعات المواطنين ويتحمل مسؤولية سن القوانين ومراقبة نشاطات السلطة التنفيذية. ولضمان توازن السلطات واستمرارية الفعالية السياسية، غالباً ما تتضمن الدساتير نصوصاً تنظم آلية حل البرلمان كإجراء استثنائي يُتخذ في حالات الأزمات أو الندرة السياسية.

في سياق التجربة الدستورية في العراق، مرت البلاد بمراحل سياسية متنوعة، حيث تنقلت بين النظام الملكي والنظام الجمهوري والعملية الديمقراطية الانتقالية. وقد تجلى هذا التنوع بشكل واضح في النصوص الدستورية التي تحدد مسألة حل البرلمان، فيما يتعلق بالآليات والضوابط والتبعات الناتجة عنها. فقد تضمن دستور عام ١٩٢٥ أحكامًا مأخوذة من النموذج الملكي البرلماني، بينما اعتمد دستور عام ١٩٧٠ على نموذج مركزي سلطوي. من جهة أخرى، سعى دستور عام ٢٠٠٥ إلى تأسيس قواعد توازن بين السلطات ضمن إطار ديمقراطي فيدرالي.

من هذا المنطلق، تهدف هذه الدراسة إلى تحليل الوسائل التي حددتها الدساتير العراقية المتعددة من أجل حل البرلمان، مع التركيز على الآليات القانونية والسياسية، واستكشاف مدى توافقها مع مبادئ الديمقراطية ومبدأ الفصل بين السلطات، من خلال إجراء مقارنة موضوعية بين دستور ١٩٢٥ ودستور ٢٠٠٥.

اهمية البحث:

تتجلى أهمية البحث من خلال مساهمته في تسليط الضوء على الفروق والسمات المشتركة في تنظيم آليات حل البرلمان بين مختلف الدساتير العراقية، وبشكل خاص بين دستور ١٩٢٥ ودستور ٢٠٠٥. يتوجب توضيح تأثير شكل النظام السياسي (الملكي أو الجمهوري) في تحديد طبيعة صلاحيات الحل ومدى خضوعها للقيود القانونية. كذلك، يقتضي استكشاف مدى نضوج النظام الدستوري العراقي في توفير الضمانات المؤسسية التي تحول دون تعسف السلطة في استخدام صلاحية الحل. يُقدَّم تحليل مقارن يمكن أن يكون مفيداً للمشرعين العراقيين والباحثين في تطوير النصوص الدستورية المستقبلية.

مشكلة البحث:

يُعَدّ حل البرلمان من أهم الصلاحيات التي تؤثر تأثيراً مباشرًا على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ومع ذلك، فإن كيفية تنظيم هذا الحق تختلف من دستور إلى آخر، وذلك وفقًا لطبيعة النظام السياسي والفلسفة الدستورية المعتمدة. وفيما يتعلق بالحالة العراقية، فقد شهدت الدولة تحولات جذرية في بنيتها الدستورية بدءًا من العهد الملكي وحتى العصر الحديث، الأمر الذي تم تجسيده بوضوح في النصوص المتعلقة بحل البرلمان.

تنشأ إشكالية هذا البحث من التساؤل الرئيسي التالي: إلى أي مدى اختلفت آليات إنهاء البرلمان في الدساتير العراقية المتعاقبة خلال الفترة ما بين ١٩٢٥ و٢٠٠٥، وما هو تأثير طبيعة النظام السياسي على تنظيم هذه الآليات؟ وهل وضعت هذه الدساتير ضمانات كافية للحد من تعسف السلطة في ممارسة هذا الحق، وتحقيق توازن بين السلطات؟

منهجية البحث:

يعتمد هذا البحث على مجموعة متكاملة من المناهج القانونية والبحثية التي تساهم في تحليل النصوص الدستورية ومقارنتها في إطار سياقها التاريخي والسياسي، وذلك وفقاً لما يلي:

المنهج التحليلي: يُعتمَد هذا المنهج لتحليل النصوص الدستورية المرتبطة بعملية حلّ البرلمان في الدساتير العراقية، وبشكل خاص ما تمّ ذكره في دستوري عام ١٩٢٥ و٢٠٠٥، وذلك من أجل استخلاص القواعد القانونية التي تنظم هذه الآلية، فضلاً عن توضيح أوجه القصور أو التوازن الموجودة فيها.

المنهج المقارن: تم استخدامه بغرض دراسة تنظيم آليات حل البرلمان كما هو منصوص عليه في دستور عام ١٩٢٥ ودستور عام ٢٠٠٥، وذلك لتسليط الضوء على أوجه التشابه والاختلاف بينهما، فضلاً عن تقييم مدى تطور الفقه الدستوري العراقي عبر الفترات التاريخية المتعددة.

المبحث الاول
وسائل حل البرلمان في دستور عام ١٩٢٥

شكل الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ القاعدة الدستورية الأولى للدولة العراقية الحديثة ضمن إطار نظام الحكم الملكي، حيث تضمن إطارًا عامًا يحدد التفاعل بين السلطات، خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ومن بين الوسائل الأساسية التي تم تضمينها لتنظيم هذه العلاقة، برزت سلطة حل البرلمان» كأداة بيد الملك لاستدامة التوازن أو للتعامل مع الأزمات السياسية المحتملة. وعلية تم تقسيم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب وكالآتي:

المطلب الأول: الإطار الدستوري والسياسي لدستور عام ١٩٢٥

المطلب الثاني: المعايير والضمانات الدستورية المتعلقة بالحل

المطلب الثالث: النصوص التي تنظم حل البرلمان في دستور عام ١٩٢٥

المطلب الاول: الإطار الدستوري والسياسي لدستور عام ١٩٢٥

صدر «القانون العضوي» الذي يُعَدّ أول دستور للجمهورية العراقية - في الحادي والعشرين من شهر مارس لعام ١٩٢٥، وذلك في سياق الانتداب البريطاني وتحت قيادة الملك فيصل الأول. وقد أسس هذا الدستور نظاماً ملكياً دستورياً يستند إلى مرجعية مزدوجة؛ حيث تمثلت المرجعية التشريعية في البرلمان الثنائي، بينما تُركّز السلطة التنفيذية في قبضة الملك والحكومة(١).

الفرع الاول: من الناحية الدستورية: جاء دستور عام ١٩٢٥ (القانون الأساسي العراقي) ليؤسس نظامًا ملكيًا دستوريًا مستنيراً على النموذج البريطاني، والذي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات. ومع ذلك، فإن هذا النظام تميز بتوازن غير متكافئ يميل بوضوح لصالح الملك. حيث نصت المادة (٢٨) من الدستور على أن «للملك أن يحل مجلس النواب بمرسوم يورد فيه أسباب الحل»، دون أن تتضمن هذه المادة أي قيود واضحة على هذه السلطة، أو تُلزم الملك بإجراء انتخابات ضمن إطار زمني محدد.

وقد أدى هذا الأمر إلى تحويل عملية الحل إلى أداة في يد الملك، يمارسها بحرية شبه مطلقة كلما رأى أن البرلمان يُشكل تهديدًا لمصالح النظام أو يتعارض مع سياسات الحكومة(٢).

لقد منح الدستور الملك مجموعة شاملة من الصلاحيات، والتي تتضمن تعيين أعضاء

١. عبد الرزاق الحسني تاريخ الوزارات العراقية، ج ٢، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، سنة ١٩٨٨، ص ١٥١.
٢. مها بهجت يونس الصالحي، «حل المجالس النيابية في العراق»، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، سنة١٩٩٥، ص ٤٧.

مجلس الأعيان، والمصادقة على القوانين، وتعيين الوزراء وقبول استقالاتهم. وقد أثر ذلك سلبًا على فعالية البرلمان كسلطة تشريعية ورقابية. علاوة على ذلك، تميز الدستور بغياب الآليات الضرورية لمراقبة القرارات الملكية من الناحية الدستورية، فضلًا عن عدم وجود آليات للطعن في تلك القرارات أمام جهة قضائية مستقلة. ومن ثم، فإن الإطار الدستوري الذي وُضع لم يوفر توازنًا حقيقيًا بين السلطات، بل ساهم في تعزيز سلطة الملك كمرجعية عليا غير خاضعة لأي نوع من المساءلة الجدية(١).

وقد نصّ القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ على تنظيم العلاقة بين السلطات ضمن إطار نظام ملكي دستوري مستلهم من النموذج البريطاني، إلا أنه منح الملك صلاحيات تنفيذية وتشريعية واسعة. فقد نصّت المادة (٢٨) من الدستور على أن «للملك أن يحل مجلس النواب بمرسوم يذكر فيه أسباب الحل»، دون تحديد قيود واضحة تتعلق بتوقيت هذا الحل أو ضرورة ربط ذلك بأزمات دستورية أو سياسية. وقد أدى ذلك إلى جعل قرار حل البرلمان وسيلة تُستخدم لأغراض سياسية من قبل السلطة الملكية عند رغبتها، دون أي رقابة أو مساءلة دستورية.

من جهة أخرى، لم يُلزم دستور عام ١٩٢٥ الملك أو السلطة التنفيذية بإجراء انتخابات جديدة ضمن إطار زمني محدد بعد حل البرلمان، مما أسفر عن حدوث فراغات تشريعية في بعض الفترات. كما أن الدستور لم يتضمن أي تنظيم لنوع من الرقابة القضائية على قرارات حل البرلمان، مما أتاح للسلطات الحاكمة استغلال هذا الإجراء كوسيلة لتعطيل الحياة النيابية وتقويض دور المؤسسة التشريعية(٢).

أدى هذا الخلل في توزيع الصلاحيات إلى تفوق السلطة الملكية على العملية التشريعية، حيث كان الملك يمتلك أيضًا الحق في تعيين أعضاء مجلس الأعيان والمصادقة على القوانين وتعيين الوزراء وإقالتهم، مما أدى إلى تقييد استقلالية مجلس النواب وفقدانه لدوره الرقابي والتشريعي الحقيقي.

إن المعالجة الدستورية لموضوع حل البرلمان في دستور عام ١٩٢٥ تُعبر عن نقص الضمانات اللازمة لحماية المؤسسة النيابية، مما يجعل من هذا الإجراء أداة إدارية بيد الملك بدلاً من كونه إجراءً استثنائيًا يهدف إلى تنظيم العلاقة بين السلطات. وهو ما يؤدي إلى إضعاف مبدأ الفصل بين السلطات، ويؤسس لنظام رئاسي مغلف يفتقر إلى التوازنات المؤسسية(٣).

١. المادة ٢٨، القانون الاساس , سنة ١٩٢٥ – حق الملك في حل البرلمان .
٢. عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، ج ٥، المصدر السابق، ص ١٤.
٣. ثروت بدوي ، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٦٤، ص ١٧٨.

الفرع الثاني: من الناحية السياسية لحل البرلمان وفق دستور ١٩٢٥

شهد النظام السياسي العراقي في ظل دستور ١٩٢٥ سيطرة واضحة من قبل السلطة الملكية على كافّة مؤسسات الدولة، مما أدى إلى أن تُعبر عملية حل البرلمان في كثير من الأحيان عن إرادة السلطة التنفيذية، بدلاً من كونها استجابة لأزمة سياسية حقيقية أو إخفاق داخل المؤسسة التشريعية. وقد استغل الملوك المتعاقبون صلاحية حل مجلس النواب كأداة لإعادة تشكيل الهيئة البرلمانية بما يتماشى مع مصالح الحكومة أو القصر الملكي، في إطار غياب توازن فعلي بين السلطات(١).

لم تعتمد الحياة السياسية في تلك المرحلة على مبدأ التداول الديمقراطي في السلطة، بل واجهت تدخلات مباشرة تؤثر في نتائج الانتخابات، فضلاً عن الضغوط السياسية التي تعرض لها النواب. كما افتقدت الضمانات الدستورية الفعّالة التي تكفل استقلالية البرلمان. وجرت أحياناً ممارسة حل البرلمان كوسيلة للضغط السياسي أو لتسوية النزاعات بين الكتل النيابية والسلطة التنفيذية، خصوصاً في ضوء وجود معارضة برلمانية أو ظهور توجهات تتنافى مع سياسات الحكومة أو البلاط الملكي(٢).

لقد ساهم هذا الاستخدام السياسي لسلطة الحل في تآكل ثقة الجمهور في العملية البرلمانية، مما أدى إلى عدم استقرار المؤسسات الدستورية. وقد عبّر عدد من المفكرين والباحثين عن ذلك باعتباره «خللاً هيكلياً في البنية السياسية للدولة الملكية العراقية»، حيث فقدت السلطة التشريعية قدرتها الفعلية على التأثير في السياسات العامة للدولة، طالما أنها معرضة للحل عند حدوث أي تضارب مع إرادة السلطة الحاكمة(٣).

المطلب الثاني: المعايير والضمانات الدستورية المتعلقة بحل البرلمان

يمثل حل البرلمان أحد أبرز الآليات الدستورية التي تؤثر بشكل عميق على العلاقة بين السلطات العامة. وبالتالي، غالباً ما تُحيط دساتير الدول الديمقراطية هذا الإجراء بمجموعة من الضوابط والمعايير الدقيقة، سعياً منها لمكافحة الانحراف في استخدامه وضمان المحافظة على مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن المؤسسي. وقد تناول الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ مسألة حل البرلمان من خلال المادة (٦٤)، التي تعكس تقدماً نوعياً في تنظيم هذا الحق مقارنة بما تم النص عليه في دستور ١٩٢٥.

الفرع الاول: القيود الشكلية والإجرائية: نصت المادة (٦٤) من دستور ٢٠٠٥ على أن يتم

١. عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، سنة ٢٠١١، ص ٣٣٧.
٢. بلال أمين زين الدين، النظم الانتخابية المعاصرة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١١سنة، ص ٦٦.
٣. دستور المملكة العراقية لسنة ١٩٢٥، المادة (٢٨).

حل مجلس النواب بإحدى طريقتين، الأولى تتمثل في تقديم طلب من ثلث أعضاء المجلس وموافقة الأغلبية المطلقة، والثانية تتمثل في طلب موجه من رئيس مجلس الوزراء مع موافقة رئيس الجمهورية. ويعكس هذا التنظيم أهمية تعزيز التشارك المؤسسي، ويمنع الانفراد بقرار الحل. كما يشترط النص الدستوري ضرورة توجيه رئيس الجمهورية دعوة لإجراء انتخابات عامة خلال فترة لا تتجاوز ٦٠ يوماً، مما يضمن استمرارية الحياة النيابية ويحول دون وقوع فراغ تشريعي(١).

الفرع الثانيً: الضمانات الموضوعية: إن الدستور العراقي لم يقتصر على وضع قيود إجرائية فحسب، بل أقرّ أيضاً ضمانات موضوعية تتمثل في تقييد سلطات الحكومة بعد حل البرلمان، من خلال تحويلها إلى «حكومة تصريف أعمال» ذات صلاحيات محددة، مما يمنع السلطة التنفيذية من استغلال فترة غياب البرلمان لتمرير قرارات رئيسية دون وجود رقابة تشريعية. بالإضافة إلى ذلك، فإن القوانين السارية لا تُعتبر ملغاة أو مجمدة، بل تبقى سارية المفعول حتى تشكيل مجلس نواب جديد، مما يعكس استمرارية النظام الدستوري(٢).

يقوم الدستور العراقي بحماية الإرادة الشعبية من خلال اشتراط إجراء انتخابات جديدة في فترة زمنية قصيرة نسبياً (٦٠ يوماً)، حيث يسعى إلى ضمان عودة السلطة إلى مصدرها الأساسي، وهو الشعب، من خلال آلية انتخابية دستورية. ويُعتبر ذلك من أبرز الضمانات الدستورية لتعزيز مبدأ السيادة الشعبية وتحقيق التداول السلمي للسلطة(٣).

المطلب الثالث: الأحكام القانونية التي تحدد إجراءات حلّ البرلمان في دستور عام ١٩٢٥.

يعتبر دستور عام ١٩٢٥ من الدساتير العراقية الرائدة التي أسست إطاراً قانونياً للحياة البرلمانية في الدولة العراقية الحديثة. وقد احتوى هذا الدستور على نصوص قانونية تتناول تنظيم مسائل حل البرلمان (والمقصود به مجلس النواب)، وهي تُعتبر من القضايا الأساسية في النظام النيابي.

الفرع الاول: الإطار العام لإلغاء البرلمان وفقاً لدستور ١٩٢٥: ينتمي دستور ١٩٢٥ إلى فئة الدساتير الملكية ذات الطابع البرلماني، حيث أقر مجلس النواب كأحد الأركان الأساسية للسلطة التشريعية، بجانب مجلس الأعيان والملك. وبما أن مجلس النواب يُنتخب من

١. حسين جميل، الحياة النيابية في العراق، ط١، بغداد، سنة١٩٨٣ ، ص ١٤٤.
٢. حسين جميل، المصدر السابق، ص ١٥.
٣. د. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، سنة ٢٠١٢ ، ص ١٤٥ .

قبل الشعب، فقد نصّ الدستور على إمكانية حله وفقاً لشروط وضوابط محددة، وذلك سعياً لتحقيق التوازن بين السلطات، وضمان عدم تعطل النظام النيابي في حالة حدوث أزمات سياسية(١).

الفرع الثاني: النصوص القانونية التي تتناول قضية حل البرلمان, النص الأساسي الذي تناول موضوع حل البرلمان في دستور عام ١٩٢٥ هو: المادة (٢٦): «يحق للملك إصدار مرسوم لحل مجلس النواب، متضمناً ذكر مبررات الحل، شريطة أن تُجرى الانتخابات للمجلس الجديد في غضون أربعة أشهر من تاريخ الحل. وفي حال عدم إجراء الانتخابات ضمن هذه المدة، يعود المجلس السابق للاجتماع ويُعتبر كأنه لم يُحل(٢).»

شرح المادة (٢٦): صلاحية الحل: يتمتع جلالة الملك بسلطة حل مجلس النواب ضمن نطاق النظام الملكي الدستوري الذي يتيح له سلطات موسعة. يتم تنفيذ هذه العملية عبر مرسوم ملكي يتوجب أن يتضمن تبريرات واضحة تساند هذا القرار، مما يشير إلى أن الدستور لم يحدد حل المجلس بشكل مطلق، بل أرسى قيودًا شكلية من خلال اشتراط ذكر هذه التبريرات. الإطار الزمني لإجراء الانتخابات: ينص الدستور على إجراء انتخابات عامة لاختيار مجلس نواب جديد في غضون فترة تمتد لأربعة أشهر من تاريخ حل المجلس. تهدف هذه الفترة إلى ضمان استمرارية النشاط البرلماني ومنع ترك البلاد دون مجلس نيابي لفترة طويلة. الأثر المترتب على مخالفة المدة: في حال عدم إجراء الانتخابات خلال هذه المدة المحددة، فإن المجلس المنحل يعود تلقائيًا للانعقاد ويعتبر كأنه لم يتم حله نهائيًا. هذه الضمانة الدستورية تهدف إلى منع استغلال صلاحية الحل بشكل تعسفي، وضمان عدم الانزلاق نحو فراغ تشريعي دائم. ثالثًا: يتعين تحقيق توازن بين صلاحيات الملك واستمرار النظام البرلماني(٣).

١. القانون الاساسي العراقي لأعوام ١٩٢٥سنة و ٢٠٠٥
٢. أشرف عبد الله عمر، السلطة المختصة باقتراح القوانين – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل , سنة ٢٠٠٤م، ص ٥.
٣. بشرى حسين صالح، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في العراق بعد عام ٢٠٠٣، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، بغداد، سنة ٢٠١٢، ص. ٢٠.

المبحث الثاني
حل البرلمان في ضوء دستور ٢٠٠٥

يُؤخذ في الاعتبار أن حل البرلمان يُعدّ آلية دستورية تُستخدم لإنهاء الدورة النيابية قبل انتهاء مدتها القانونية. وقد عالج دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ هذا الإجراء ضمن المادة (٦٤) باعتباره حلاً استثنائياً يُلجأ إليه عند تعذر استمرار الحياة البرلمانية بصورة طبيعية(١). وقد اشتمل الدستور على وضع ضوابط شكلية وموضوعية لضبط عملية الحل، وذلك لضمان تحقيق التوازن بين السلطات ومنع طغيان أي سلطة على سواها(٢).

المطلب الاول: الوسائل القانونية المخصصة لوقف نشاط البرلمان وفقًا لدستور عام ٢٠٠٥

في دستور جمهورية العراق الصادر في عام ٢٠٠٥، لا توجد أي نصوص قانونية تتيح لأي جهة حكومية الحق في «إيقاف أعمال البرلمان» بصورة دائمة أو مفتوحة، حيث إن ذلك يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات واحترام سيادة الهيئة التشريعية. ومع ذلك، فقد نص الدستور على وسائل قانونية محدودة يمكن من خلالها «وقف» أو «تعليق» نشاط البرلمان بشكل مؤقت أو إنهائه بشكل كامل، ومن أبرز هذه الوسائل:

الفرع الاول: حل البرلمان (المادة ٦٤ من الدستور): تعتبر الطريقة الجوهرية والأكثر وضوحًا التي يمكن من خلالها إنهاء أو إيقاف نشاط البرلمان هي حله. وقد قيّد الدستور هذا الإجراء بشروط دقيقة وصارمة:

بناءً على طلب ثلث الأعضاء في مجلس النواب، يمكن أن يتم حله بناءً على أغلبية الأعضاء الكليين. أو بناءً على طلب رئيس مجلس الوزراء وبتصديق رئيس الجمهورية(٣).

عند قيام الحكومة بحل البرلمان: يتعين على رئيس الجمهورية أن يصدر الدعوة لإجراء انتخابات عامة خلال فترة زمنية لا تتجاوز الستين يومًا. كما يتم تحويل الحكومة إلى ما يعرف بحكومة تصريف الأعمال، مع تقييد صلاحياتها وفقًا لما يتضمنه الفصل ٦٤/ ثانيا(٤).

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٦٤).
٢. انظر: عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، سنة ٢٠١١، ص ٣٣٧.
٣. د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في بعض الأنظمة الدستورية ، دار النهضة العربية، القاهرة ، سنة ٢٠٠٤ ، ص ٢٠٦
٤. د. جواد الهنداوي، افتقاد الدستور إلى رؤية وفلسفة سياسية، بحث منشور في مراجعات في الدستور العراقي، مركز , عراقيات للدراسات، سنة ٢٠٠٦ ، ص ٦

يتوقف النشاط التشريعي والرقابي للمجلس، مما يدل على تعليقٍ شاملٍ لكافة فعالياته حتى يتم تشكيل برلمان جديد(١)

الفرع الثاني: إكمال فترة الانتخابات دون أي تمديد أو تجديد: إنه مفهوم دستوري ذو حساسية بالغة، يُناقش بصورة متكررة في سياق الشرعية والانتقال السلمي للسلطة، لاسيما في الدول التي تتبنى نظمًا برلمانية أو نيابية مثل العراق.

إن إتمام فترة الانتخابات دون أي تمديد أو تجديد يعكس التزام البرلمان أو رئيس الجمهورية أو أي سلطة منتخبة بالمدة الزمنية المحددة لولايتها الدستورية، حيث تنتهي هذه الولاية تلقائيًا مع انقضاء المدّة المحددة، دون الحاجة إلى اتخاذ قرارات استثنائية لتمديد أو تجديد تلك الولاية(٢).

ويُعد هذا المفهوم تعبيراً عن: احترام الدستور وسيادة القانون. وضمان التداول السلمي للسلطة او حماية شرعية المؤسسات.

في العراق مثلًا: تنص المادة (٥٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ما يلي: «تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بانعقاد الجلسة الأولى للدورة التي تليها.» تنص المادة (٦٤/ثانيًا) من الدستور(٣) على ما يلي:

تُعقد الانتخابات العامة للمجلس النيابي الجديد قبل خمسة وأربعين يومًا من انتهاء الدورة الانتخابية السابقة. يشير ذلك إلى أن المشرّع الدستوري فرض ضرورة إجراء الانتخابات ضمن الإطار الزمني المحدد، بغرض ضمان عدم تجاوز الفترة المحددة دون الحصول على تفويض جديد من الشعب.

يحافظ على شرعية المؤسسة المنتخبة، ويمنع نشوء برلمان أو رئيس في حالات «انتهاك السلطة». كما يضمن استمرار ثقة المواطنين في العملية الانتخابية، ويسعى لتقليل تدخلات الهيئات التنفيذية أو العسكرية(٤).

١. د. علاء عبد المتعال، المصدر السابق, ص ٢٠٦.
٢. د. علي سعد عمران، الوجيز في القانون الدستوري والنظام السياسي، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان ،سنة ٢٠١٧، ص ٦٩.
٣. د. علي مجيد العكيلي، القيود الدستورية على حل البرلمان، المركز العربي للنشر و التوزيع، القاهرة, ٢٠١٧ ص١١٨.
٤. د. علي مجيد العكيلي، القيود الدستورية على حل البرلمان، المركز العربي للنشر و التوزيع، القاهرة, ٢٠١٧ ص١١٨.

الفرع الثالث: المخالفات المحتملة: إن التباطؤ في إجراء الانتخابات، لأسباب تتعلق بالأمن أو السياسة أو اللوجستيات، ينتج عنه بقاء البرلمان الذي انتهت ولايته في حالة «تمديد فعلي». من الضروري توخي الحذر في إصدار أي قرارات تشريعية أو سياسية بعد انقضاء الفترة المحددة، حيث إن ذلك قد يعرض مثل هذه القرارات للإبطال أو الطعن.

مثال عراقي: في انتخابات عام ٢٠٢١، شهد تشكيل البرلمان الجديد تأخيراً ملحوظاً على الرغم من انتهاء فترة ولاية البرلمان السابق، مما أسفر عن ظهور حالة من «الفراغ الدستوري» واندلاع جدل بشأن شرعية المؤسسات(١).

إذا لم تُعقد الانتخابات البرلمانية في مواعيدها المحددة، أو إذا تأخر تشكيل مجلس النواب الجديد، فإن البرلمان القائم يفقد شرعيته بصورة تلقائية، ويُعتبر في حالة توقف عن ممارسة مهامه. مع ذلك، لا يتضمن الدستور نصًا صريحًا يتعلق بـ «الفراغ التشريعي»، إلا أن تأخير الانتخابات يفضي إلى شلل وظيفي داخل البرلمان(٢).

المطلب الثاني: المعايير الدستورية والسياسية المرافقة لحل البرلمان في ظل دستور ٢٠٠٥:

لا يقتصر حل البرلمان في النظام الدستوري العراقي على مجرد تحقيق الشروط الإجرائية المحددة في دستور ٢٠٠٥، بل يتطلب أيضًا الالتزام بمجموعة من المعايير السياسية والدستورية التي تهدف إلى تجنب تحويل هذا الإجراء إلى أداة للهيمنة أو لتسويات سياسية. وقد أسهمت هذه المعايير في تنظيم عملية حل البرلمان، وجعلتها مرتبطة بحالات معينة تفرضها مصلحة النظام الديمقراطي واستقرار الدولة(٣).

الفرع الاول: المعايير الدستورية: تشير المادة (٦٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ إلى وجود شرطين رئيسيين يتعين توافرهما من أجل عملية حل مجلس النواب. يتمثل الشرط الأول في ضرورة حصول موافقة الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس بناءً على طلب يتم تقديمه من قبل ثلث الأعضاء. أما الشرط الثاني فيقتضي تقديم طلب من رئيس مجلس الوزراء والحصول على موافقة رئيس الجمهورية. يجب الالتزام في كلا الحالتين بتنفيذ عملية الحل وفق إجراءات معلنة ومنظمة تحت إشراف قانوني وشعبي، مع التأكيد على أن رئيس الجمهورية ملزم بالدعوة لإجراء انتخابات جديدة خلال فترة لا تتجاوز (٦٠) يوماً من تاريخ الحل، مما يؤدي إلى تحول الحكومة إلى حكومة تصريف أعمال ذات صلاحيات محدودة(٤).

---

١. د. حميد حنون خالد، السلطات الاتحادية في دستور العراق سنة ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية, جامعة بغداد، كلية القانون المجلد الرابع والعشرون، العدد الاول، سنة ٢٠٠٩ ، ص٦٧.
٢. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، المواد:(٦١، ٦٤).
٣. المصدر نفسة لسنة ٢٠٠٥، المادة (٦٤)
٤. المصدر نفسة لسنة ٢٠٠٥، المادة (٦٤)

المعايير الدستورية تشير إلى الضوابط والإجراءات التي يحددها النص الدستوري من أجل تنظيم عملية حل البرلمان وتقييدها ضمن إطار قانوني يهدف إلى تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويحول دون أي انحراف في استخدام هذه السلطة(١).

نصّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بوضوح على تلك المعايير في المادة (٦٤)، حيث لم يُسمح بحل مجلس النواب سوى في حالتين محددتين.

- الأولى: أن يقوم مجلس النواب باتخاذ قرار بحل نفسه بناءً على طلب من ثلث أعضائه، حيث يتم إجراء التصويت على هذا الحل بأغلبية الأعضاء الإجمالية..
- يتوجب على رئيس مجلس الوزراء تقديم طلب لحل البرلمان، مشروطًا بموافقة رئيس الجمهورية، وبعد ذلك يُعرض هذا الطلب على المجلس ليتم التصويت عليه بأغلبية الأعضاء المطلقة(2) .

وتؤكد هذه الآلية الثنائية أن الدستور قد اعتمد مبدأ التقييد الإجرائي والموضوعي معًا، حيث اشترط توافر توافق مؤسسي (بين رئاسة الجمهورية والحكومة أو داخل البرلمان ذاته) قبل اتخاذ قرار حلّ المجلس. كما حدّد الدستور الآثار الناتجة عن الحل، إذ أوجب على رئيس الجمهورية، وفقًا للمادة (٦٤/ثانيًا)، الدعوة إلى انتخابات عامة خلال فترة لا تتجاوز (٦٠) يومًا من تاريخ حل المجلس، فيما يُعتبر مجلس الوزراء في هذه المرحلة حكومة تصريف أعمال بموجب صلاحيات محدودة(٣).

تعكس هذه الضوابط الدستورية تقدمًا بارزًا في تشكيل النظام الديمقراطي، حيث لم يُعطَ التفويض لسلطة الحل إلى جهة واحدة، بل استدعت اتباع خطوات دقيقة تهدف إلى حماية الإرادة الشعبية والحد من احتمالية إساءة استخدام السلطة التنفيذية لصلاحياتها خلال الأوقات السياسية الحساسة(٤).

الفرع الثاني: المعايير السياسية: من الناحية السياسية، ينبغي أن يتم اعتبار قرار الحل مبرراً عندما تكون هناك أزمة حقيقية تعيق سير العمل داخل المؤسسة التشريعية، مثل حالات الانسداد السياسي أو فقدان التوازن بين السلطات، بدلاً من أن يُستخدم كوسيلة لتعزيز

١. إسماعيل، عبد الناصر. النظم الانتخابية، ط٢، بيروت: منشورات زين الحقوقية، سنة ٢٠١١، ص ٣٣٧.
٢. د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، سنة ٢٠٠٦ ، ص ٣٣٦ .
٣. بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، اطروحة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، سنة ٢٠٠٠ ، ص ١٣٠ – ١٣١ .
٤. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون اسم ناشر، سنة ١٩٩٧، ص ٢٧٦.

سلطات الحكومة أو لتأجيل الرقابة البرلمانية. بالإضافة إلى ذلك، فإن التوافق السياسي بين الكتل النيابية بشأن اللجوء إلى هذا الخيار يعزز من شرعية القرار، ويساهم في توجيه البلاد نحو تجنب المزيد من الاستقطاب أو الفجوات الدستورية(١).

تُشير التجارب السياسية في العراق منذ عام ٢٠٠٥ إلى أن اللجوء إلى حل البرلمان قد تم إجراءه في حالات سياسية معقدة للغاية، وغالبًا ما كان مرتبطًا بضغوط شعبية أو بحالات انسداد سياسي كامل. وهذا يعكس وجود وعي متزايد بأهمية الالتزام بالسياقات القانونية والدستورية المتعلقة بهذا الحل، وعدم تحويله عن الغرض الأساسي الذي يتمثل في العودة إلى إرادة الشعب.

لا تنحصر عملية حل البرلمان في النظام الدستوري العراقي في الالتزام بالشروط والإجراءات المنصوص عليها دستوريًا فحسب، بل تخضع أيضًا لعدد من المعايير السياسية غير الرسمية التي تعتبر ضرورية للحفاظ على استقرار النظام الديمقراطي وضمان التوازن بين السلطات. ففي حين أن القرار قد يبدو قانونيًا من الوجهة الدستورية، إلا أنه يمكن أن يصبح أداة سياسية خطيرة إذا تم اللجوء إليه في سياق من التوتر أو دون وجود توافق وطني(٢).

تظهر هذه المعايير الأولية في الأهمية الكبيرة لوجود مبررات سياسية أساسية تبرر قرار حل البرلمان، مثل الوصول إلى حالة من الانسداد السياسي، أو الفشل المستمر في تشكيل حكومة لفترة زمنية طويلة، أو فقدان البرلمان لشرعيته الشعبية نتيجة تدهور الأداء أو تفاقم الخلافات الداخلية بين الكتل السياسية. إن غياب هذه المبررات قد يؤدي إلى أن يصبح قرار الحل تصرفًا غير منطقي أو تعسفي، مما يترتب عليه تآكل الاستقرار المؤسسي(٣).

إن من المعايير السياسية الضرورية إيجاد توافق وطني - حتى وإن كان جزئيًا - حول فعالية الحل المقترح، ولا سيما من قبل القوى السياسية الرئيسية، وذلك لتجنب تحويل هذه الخطوة إلى وسيلة لإقصاء المنافسين السياسيين أو لإحداث فوضى في التحالفات البرلمانية. وتُعتبر التوقيتات السياسية عنصرًا حيويًا في هذا السياق؛ إذ إن اتخاذ قرار الحل في ظروف متوترة، أو في غياب استعداد مؤسسات الدولة لإجراء انتخابات مبكرة، قد يؤدي إلى نتائج سلبية مثل زيادة الانقسام الشعبي أو تراجع إقبال الناخبين(٤).

١. منير حميد البياتي، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الرابعة، (عمّان: دار المسيرة، ٢٠١٤)، ص - ص ٢٤٣-٢٤٧.
٢. عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية والقانون الدستوري، الطبعة الثانية (بيروت: منشورات زين الحقوقية، سنة٢٠١١)، ٣٣٧.
٣. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون اسم الناشر، سنة ١٩٩٧ ، ص ٢٧٦.
٤. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ / المادة٦

ومن أهم المؤشرات السياسية التي تدعم عدالة قرار الحل هو أنه ينبغي أن يسهم في تعزيز المشاركة السياسية وتجديد الثقة في المؤسسة النيابية، بدلاً من أن يؤدي إلى خلق فراغ سياسي أو دستوري. ومن هنا، فإن المعايير السياسية المرتبطة بهذا الحل لا تقل أهمية عن القيود الدستورية، حيث تمثل ضمانًا عمليًا لتفادي الأزمات المزمنة في الحكم التي قد تعاني منها البلاد.

المطلب الثالث: التوازن بين السلطات والضمانات الدستورية

يُعتبر مبدأ التوازن بين السلطات من المبادئ الأساسية في الأنظمة الدستورية الحديثة، حيث يهدف هذا المبدأ إلى تقليل احتكار السلطة من قبل أي جهة حكومية من خلال توزيع الصلاحيات وتقييدها بواسطة الضوابط القانونية والموضوعية. وفي السياق العراقي، تجلى هذا المبدأ بشكل بارز في تنظيم مسألة «حل البرلمان» في الدستور الصادر في عام ٢٠٠٥، حيث تم وضع ضمانات دستورية تضمن عدم استئثار جهة واحدة بهذا القرار الحاسم(١).

الفرع الاول: من الناحية الشكلية: يشترط الدستور أن يتم حل مجلس النواب إما بقرار يصدر عن أعضائه أنفسهم (بأغلبية مطلقة)، أو بناءً على طلب رئيس مجلس الوزراء وموافقة رئيس الجمهورية، مما يعكس توازنًا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. فلا يُمكن لأي من الطرفين فرض هذا القرار بشكل منفرد، مما يُظهر روح التشارك والرقابة المتبادلة بينهما(٢).

الفرع الثاني: أما من الجانب الموضوعي: فقد أقرّ الدستور قيودًا على آثار الحل من خلال توفير ضمانات زمنية وإجرائية تهدف إلى تفادي حدوث فراغ دستوري. إذ يلزم رئيس الجمهورية بالدعوة إلى إجراء انتخابات جديدة في غضون مدة لا تتجاوز ٦٠ يوماً من تاريخ الحل، كما تفرض على الحكومة الانتقال إلى «حكومة تصريف أعمال» تتمتع بصلاحيات محددة وفقًا للمادة ٦٤ من دستور عام ٢٠٠٥. وتعمل هذه الآلية على منع استغلال حالة غياب البرلمان لتمرير قرارات سياسية مهمة أو تشريعات مؤقتة دون وجود رقابة(٣).

تُعد هذه الضمانات تجسيداً لمفهوم المشروعية الدستورية، الذي يتطلب أن تبقى مؤسسات الدولة خاضعة لرقابة القانون والدستور، خاصةً في الفترات الانتقالية أو الأزمات السياسية. كما تساهم هذه الضمانات في تعزيز ثقة المواطنين في استقرار النظام السياسي وتدعم الحفاظ على آليات التداول السلمي للسلطة.

١. د. حميد حنون خالد, مصدر سابق ، ص٣٣٦.
٢. د. علاء احمد عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة بيروت العربية، سنة ١٩٩٦ .
٣. Sartori, G. (١٩٩٧). Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes (٢nd ed.). New York: New York University Press, pp. ١٧٠–١٧٥.

المبحث الثالث

الآثار القانونية والدستورية التي تترتب على حل البرلمان

يُعد حل البرلمان عملية استثنائية ضمن المنظومة الدستورية، ونتيجةً لذلك يترتب تأثيرات قانونية تؤثر بشكل مباشر على جوهر الأداء الوظيفي للسلطة التشريعية ومبدأ الفصل بين السلطات. تتباين هذه التأثيرات بحسب اختلاف الأنظمة السياسية والدستورية، حيث يتضح من خلال المقارنة بين دستور عام ١٩٢٥ ودستور عام ٢٠٠٥ في العراق وجود اختلالات واضحة في كيفية تنظيم هذا الإجراء ونتائجه.

المطلب الاول:الآثار القانونية لحل البرلمان:

الفرع الاول: الآثار القانونية الناتجة عن حل البرلمان في دستور ١٩٢٥، حيث نصّ دستور ١٩٢٥ على حق الملك في اتخاذ قرار حل مجلس النواب وفقاً للمادة (٢٨) دون الحاجة إلى وجود مبررات دستورية أو رقابة قضائية على هذا القرار. وقد أسفر عن ذلك النتائج التالية:

يزول التمثيل النيابي للنواب بمجرد إصدار قرار الحل. ويستمر الملك في الاحتفاظ بسلطاته العليا دون الحاجة إلى تشكيل حكومة جديدة أو تنظيم انتخابات ضمن إطار زمني معين. كما أنه لا توجد نصوص تشريعية تلزم السلطة التنفيذية بتصريف الأعمال أو تدعو إلى إجراء انتخابات مباشرة، مما أدى إلى ظهور فراغ تشريعي قد يمتد لفترات طويلة في بعض الأحيان. بالإضافة إلى ذلك، يغيب أي نوع من الرقابة على إساءة استخدام سلطة الحل، مما تسبب في استخدام هذه السلطة أحيانًا كأداة سياسية لتقويض دور البرلمان(١).

الفرع الثاني: التأثيرات القانونية الناتجة عن حل البرلمان وفقًا لدستور ٢٠٠٥، فقد جاء هذا الدستور ليقيد سلطة حل البرلمان، حيث نص في المادة (٦٤) على أنه يتم الحل في حالتين فقط: إما بقرار من مجلس النواب ذاته، أو بناءً على طلب من رئيس الوزراء وموافقة رئيس الجمهورية(٢).

وقد قام الدستور بتنظيم الآثار القانونية الناتجة عن ذلك على النحو التالي:

يعتبر البرلمان قد أُعلن عنه منحلاً رسميًا اعتبارًا من تاريخ التصويت أو صدور القرار المتعلق بذلك. ويتعهد رئيس الجمهورية بالدعوة إلى إجراء انتخابات عامة في غضون فترة لا تتجاوز ٦٠ يومًا من تاريخ الحل (المادة ٦٤/ ثانيًا). ويتحول مجلس الوزراء القائم إلى حكومة تصريف أعمال، حيث تتقيد صلاحياتها بمهام معينة. تستمر القوانين والتشريعات

١. عصام نعمة إسماعيل، المصدر السابق، سنة ٢٠١١، ص٣٢٠-٣٤٠.
٢. عصام نعمة إسماعيل، النظم الدستورية، المصدر السابق, ص ٣٢٨.

السابقة نافذة حتى يتم إقرار التعديلات من قبل البرلمان الجديد. كما أنه لا يجوز إصدار قرارات سياسية هامة خلال المرحلة التي تعقب الحل، مما يعزز مبدأ تقييد السلطة التنفيذية ويضمن تحقيق توازن بين السلطات(١).

المطلب الثاني: الاثر الدستوري لقرار الحل

يعتبر قرار حل البرلمان من أبرز الآليات التي حددتها الدساتير لتنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، نظراً لدوره المركزي في تصحيح الاختلالات السياسية، ومعالجة حالات الجمود التشريعي، أو الرجوع إلى إرادة الشعب. ومع ذلك، فإن هذا القرار يترتب عليه مجموعة من الآثار الدستورية التي تؤثر على الكيان البرلماني كمؤسسة دستورية، وتمس بشكل مباشر بنية النظام السياسي.

الفرع الاول: انتهاء الوجود الدستوري للبرلمان: يعني انتهاء الوجود الدستوري للبرلمان الحالة القانونية التي تنشأ عندما تنقضي المدة المحددة في الدستور لدورة البرلمان دون إجراء انتخابات جديدة لبرلمان بديل، أو دون إصدار نص دستوري أو قانوني يسمح قانونيًا بتمديد ولايته. وعليه، يُعتبر استمرار البرلمان أو أحد أعضائه بعد انقضاء مدته الدستورية دون وجود سند قانوني بمثابة فقدان للشرعية الدستورية، مما يؤدي إلى حدوث حالة «فراغ تشريعي(٢)».

في الدستور العراقي: تنص المادة (٥٦/أولًا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ما يلي:

تستمر مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب لمدة أربعة أعوام تقويمية، حيث تبدأ هذه المدة من أول جلسة يُعقدها المجلس، وتنتهي بانعقاد الجلسة الأولى للدورة اللاحقة(٣).

الفرع الثاني: تعليق الوظيفة التشريعية: يعتبر تعليق الوظيفة التشريعية حالة قد تكون ذات طبيعة مؤقتة أو دائمة، حيث تتوقف الهيئة التشريعية، مثل البرلمان أو مجلس النواب، عن أداء المهام المنوطة بها وفقاً للدستور. تشمل هذه المهام إصدار التشريعات، ومراقبة الحكومة، ومناقشة السياسات العامة، والمصادقة على الاتفاقيات والميزانيات. ويترتب هذا التعليق نتيجة لعدة عوامل، منها: تم حل البرلمان، مما أسفر عن انتهاء ولايته دون تنظيم انتخابات لانتخاب بديل. ويترتب على ذلك حدوث مقاطعة سياسية أو صدور قرار من سلطة عليا كما هو الحال في بعض الأنظمة شبه الرئاسية أو من المحكمة الدستورية.

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٦٤).
٢. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، سنة ٢٠١٠، ص٣٤.
٣. د. فؤاد العطار ،مصدر سابق، ص ٣٤٥ .

وقد يكون التعليق دستوريًا (ناتجًا عن نص قانوني)، أو فعليًا (ناتجًا عن واقع سياسي/ قانوني دون نص صريح).

في السياق العراقي: وفقًا للدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، لا توجد آلية محددة لتعليق نشاط مجلس النواب، إلا أنه قد حدثت حالات متعددة شهدت «توقفًا فعليًا عن ممارسة الوظيفة التشريعية»، ومن أبرزها: انتهت الدورة البرلمانية دون تشكيل برلمان جديد، كما حدث بعد انتخابات عامي ٢٠١٠ و٢٠٢١. شهدنا انسحاب الكتل السياسية، مثل استقالة كتلة التيار الصدري في عام ٢٠٢٢، مما أدى إلى فقدان البرلمان للنصاب القانوني والقدرة الفعلية على ممارسة مهامه. بالإضافة إلى ذلك، تعرّضت الجلسات لتعطيل نتيجة الانقسامات السياسية أو الطعون الانتخابية، مما أسفر عن شلل تشريعي مستمر على مدى فترة طويلة.

مثال عملي: في عام ٢٠٢٢، ورغم إجراء الانتخابات العراقية، ظلت الهيئة التشريعية معطلة لفترة زمنية طويلة تتجاوز عدة أشهر بسبب النزاعات القائمة بين الكتل السياسية حول منصب رئاسة الجمهورية والحكومة. وقد أدى ذلك إلى تعليق غير معلن للمهام التشريعية، الأمر الذي وصفته مراكز البحث بأنه «فراغ مؤسسي»(١).

إن تعليق الوظيفة التشريعية الناتج عن حل البرلمان يؤدي إلى توقف ممارسته لمهامه الدستورية، سواءً في ما يتعلق بسن القوانين أو بمراقبة أداء الحكومة. ولا يحق لأي جهة أخرى أن تتولى مهام البرلمان، إلا إذا تم منح الحكومة استثناءً محدودًا لممارسة سلطات تشريعية مؤقتة في حالات الضرورة، وذلك وفقًا لما ينص عليه الدستور(٢).

المطلب الثالث: الآثار السياسية لحلّ البرلمان في العراق

لا تقتصر نتائج حل البرلمان على الأبعاد الدستورية والقانونية فحسب، بل تتجاوز ذلك لتترتب عليها آثار سياسية عميقة تؤثر على الهيكل العام للنظام السياسي، كما تؤثر أيضًا على مسار العملية الديمقراطية واستقرار العلاقات بين مؤسسات الدولة. فرغم أن هذا القرار يبدو قانونيًا في ظاهره، إلا أنه يحمل طابعًا سياسيًا في عمقه، وغالبًا ما يتأثر بتوازنات القوى والمناخ العام للثقة أو الأزمات التي قد تنشأ داخل النظام السياسي.

الفرع الاول: إعادة هيكلة الخريطة السياسية: يؤدي حل البرلمان إلى إعادة تنظيم المشهد السياسي، حيث يُعتبر بمثابة ختام دورة برلمانية وبدء مرحلة انتخابية جديدة، مما يؤدي

١. د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري ،ج ١ ، (في تطور الفكر السياسي)، دار النهضة العربية، سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٤٥ .
٢. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٦٤، ص ١٢٠-١٤٠.

غالبًا إلى تغييرات في توازن القوى داخل المؤسسة التشريعية. وقد تستفيد بعض الأحزاب من الحل لتحقيق مكاسب انتخابية جديدة، في حين قد تفقد أحزاب أخرى مواقعها السابقة(١).

يمثل قرار حل البرلمان نقطة تحول حاسمة في سير العملية السياسية، نظرًا لما يتضمنه من تغيير محتمل في توازن القوى ضمن الساحة البرلمانية. وعلى الصعيد العملي، يؤدي هذا القرار إلى إجراء انتخابات عامة جديدة، مما يتيح فرصة لإعادة تشكيل الخريطة السياسية من خلال إعادة توزيع المقاعد البرلمانية بناءً على المتغيرات المرتبطة بالواقع الانتخابي(٢).

وغالباً ما تستغل الأحزاب والتيارات السياسية قرار الحل لتجديد خطابها السياسي أو إعادة النظر في تحالفاتها، أملاً في توسيع قاعدة شعبيتها. في المقابل، تسعى قوى أخرى كانت تعتبر ضعيفة أو مهمشة في البرلمان السابق لاستغلال هذه الفرصة لتحقيق التقدم. ومن جهة أخرى، قد تفقد بعض الأحزاب المهيمنة جزءاً من تمثيلها نتيجة للتغيرات في المزاج الانتخابي أو تراجع مستوى الثقة الشعبية(٣).

يُعتبر حلّ البرلمان عاملاً محفزًا لظهور قوى سياسية جديدة أو إعادة تأطير شخصيات وتيارات مستقلة في السياق النيابي. ومن ثم، فإن هذا الإجراء لا يقتصر فقط على تغيير تركيبة البرلمان، بل يساهم أيضًا في إعادة تشكيل التفاعلات بين القوى السياسية، مما يؤثر على تركيبة الحكومة القادمة والاتجاهات التي ستتخذها السياسات العامة للدولة(٤).

الفرع الثاني: تعزيز الالتزام بإرادة الشعب: في الأنظمة الديمقراطية، يُعتبر حل البرلمان آلية لتجاوز حالات الجمود أو الأزمات السياسية المستدامة من خلال العودة إلى إرادة الشعب. إذ يمثل أسلوبًا دستوريًا سلميًا لتسوية النزاعات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويجسد ثقة النظام السياسي في قدرة المواطنين على تجديد الشرعية.

يُعدّ حل البرلمان في الأنظمة الديمقراطية أحد الجوانب الدستورية التي تجسد مبدأ السيادة الشعبية، إذ يتيح هذا الإجراء العودة إلى الشعب كمصدر رئيسي للسلطات.

---

١. د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الشروق، القاهرة، سنة٢٠١٠، ص ٢٩٥– ٣٠٠ .

٢. د. حاتم البكري، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الثقافة، عمان، سنة ٢٠١٥، ص ٢١٤.

٣. د. نجم الدين عبد الله، «حلّ البرلمان في النظام البرلماني – دراسة مقارنة»، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة بغداد، العدد ٤٣، سنة ٢٠١٧، ص٦٤.

٤. د. محمد المفتي، التحول الديمقراطي في الأنظمة السياسية العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، سنة٢٠١١، ص ١٩٨– ٢٠٢ .

وعندما تظهر أزمات سياسية أو تتعثر العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يصبح حل البرلمان وسيلةً سلمية لاستعادة الثقة من خلال استفتاء الإرادة الشعبية عبر تنظيم انتخابات عامة(١).

استنادًا إلى هذا الرأي، فإن حل البرلمان لا يُعتبر بمثابة تراجع عن المسار الديمقراطي، بل يُعتبر وسيلة لتجديده، من خلال إتاحة الفرصة للمواطنين للتعبير عن خياراتهم السياسية في سياق المتغيرات التي طرأت خلال الدورة النيابية السابقة. وهذا يعكس نوعًا من الرقابة الشعبية غير المباشرة على أداء ممثليهم، مما يُعزز من شرعية النظام السياسي ويحول دون احتكار السلطة(٢).

يساهم هذا الإجراء أيضًا في تعزيز الحياة السياسية، وتحفيز الأحزاب والقوى الوطنية على إعادة صياغة برامجها الانتخابية بما يتناسب مع تطلعات المجتمع، مما يرفع من مستوى التفاعل الشعبي والمشاركة السياسية. وبناءً عليه، فإن حل البرلمان عند تنفيذ ذلك وفق أطر دستورية سليمة يُعتبر تعبيراً رفيعًا عن احترام آلية التداول السلمي للسلطة، ويُعزز الثقة بين الدولة والمواطن(٣).

الفرع الثالث: تعميق الانقسام السياسي: يصبح احتمال تعميق الانقسام السياسي واردا إذا تم اتخاذ قرار حل البرلمان في سياق سياسي متوتر أو في غياب توافق وطني. فقد يُفضي ذلك إلى تعزيز الانقسام بين القوى السياسية ويُثير حالة من عدم الاستقرار.

كما يمكن استغلاله كوسيلة ضغط أو تهديد من قِبَل السلطة التنفيذية، مما يؤثر سلبًا على قيمة الحياة النيابية ويفرغها من محتواها. رابعًا: التأثير على ثقة المواطن بالمؤسسات؛ حيث إن تكرار اللجوء إلى حل البرلمان في فترات زمنية قصيرة قد يُزعزع ثقة المواطن في كفاءة النظام النيابي ويؤسس لانطباع بعدم الاستقرار السياسي، مما يُؤثر سلبًا على نسب المشاركة في الانتخابات واحترام قرارات البرلمان في المستقبل. خامسًا: التأثير على العلاقات بين السلطات(٤).

يتبين من ذلك أن الدلالات السياسية لقرار حل البرلمان تحمل من الأهمية ما يفوق تبعاته الدستورية، وقد تكون أكثر تعقيدًا وتأثيراً على مستقبل المشهد السياسي. وهذا

١. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٢٥٦-٢٥٨.
٢. د. عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ط٢، ٢٠١١، ص ٣٣٧.
٣. د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الشروق، القاهرة، ٢٠١٠. ص٢٢٣
٤. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٢٧٢-٢٧٨.

يستوجب من الجهة المسؤولة عن حل البرلمان أن تتعامل مع هذا القرار بحذر، وأن تسعى نحو تحقيق توازن بين اعتبارات المصلحة العامة واحترام الإرادة الشعبية(١).

الخاتمة

بعد إجراء دراسة مقارنة وتحليلية للنصوص الدستورية التي تناولت موضوع حل البرلمان في العراق خلال الفترات الزمنية الممتدة من عام ١٩٢٥ وحتى ٢٠٠٥، ظهر بوضوح أن تطور آليات حل البرلمان مرتبط ارتباطًا مباشرًا بنمط النظام السياسي السائد، وكذلك بمستوى التوازن القائم بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وقد أسفر البحث عن مجموعة من النتائج والتوصيات الهامة:

أولا: النتائج

١. أبرز دستور عام ١٩٢٥، الذي يُمثل عصر الحكم الملكي، منح الملك صلاحيات شبه مطلقة في حل البرلمان، دون وجود ضمانات أو قيود محددة، مما يعكس طبيعة السلطة شبه المطلقة التي كانت في حوزته خلال تلك الفترة.

٢. افتقرت الضمانات المؤسسية في معظم الفترات الدستورية التي سبقت سنة ٢٠٠٣، حيث كانت السلطة التنفيذية تتمتع بسطوة واضحة، ولم يكن هناك فصل فعلي بين السلطات.

٣. جاء دستور ٢٠٠٥ بتغيير نوعي، حيث هدف إلى تقييد القدرة على حل البرلمان عبر إجراءات دستورية محددة، وكان ذلك مرتبطًا بظروف استثنائية، مثل عدم انعقاد الجلسات أو حالات الفتور السياسي.

٤. على الرغم من التقدم النسبي الذي تضمنه دستور ٢٠٠٥، تظل بعض النصوص ناقصة من حيث الدقة والوضوح، ولا سيما تلك المتعلقة بدور المحكمة الاتحادية في تفسير الظروف التي تبرر الحل، أو في ضمان عدم إساءة استخدام هذه الصلاحية.

التوصيات:

١. إنه من الضروري إعادة تقييم النصوص الدستورية التي تتعلق بحل البرلمان، بما يضمن وضوحاً أكبر في الإجراءات والشروط المرتبطة باللجوء إلى هذا الخيار، بالإضافة إلى تحديد الجهات المخولة بشكل دقيق بتقديم طلب الحل.

٢. تفعيل الوظيفة الرقابية للمحكمة الاتحادية العليا أثناء عملية اتخاذ قرار الحل،

١. – د. منذر الشاوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الحرية للطباعة، بغداد، ٢٠٠٦، الجزء الثاني، ص٤١٢–٤١٦.

وذلك لضمان توافق ذلك القرار مع جوهر الدستور ومبادئ الديمقراطية ومبدأ الفصل بين السلطات.

٣. يتضمن النصوص الدستورية إلزاماً بعرض مبررات قرار الحل على البرلمان أو هيئة رقابية مستقلة قبل تنفيذه، وذلك من أجل تعزيز الشفافية والمساءلة السياسية.

٤. من الضروري تنظيم حملات لتوعية الجمهور قانونيًا من أجل تعزيز فهمهم لطبيعة صلاحية حل البرلمان، وذلك لتجنب استخدام هذه الصلاحية كوسيلة للضغط أو التهديد السياسي.

المصادر والمراجع

1. Sartori, G. (1997). Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes (2nd ed.). New York: New York University Press.
2. أحمد فتحي سرور، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الشروق، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٢٩٥- ٣٠٠ .
3. إسماعيل، ع. ن. (٢٠١١). النظم الانتخابية (ط. ٢). بيروت: منشورات زين الحقوقية،
4. اشرف عبد الله عمر، السلطة المختصة باقتراح القوانين، رسالة ماجستير، جامعة, بابل، كلية القانون لسنة ٢٠٠٠.
5. ايرك بار دنت، مدخل للقانون الدستوري ، ترجمة محمد ثامر ، منشورات مكتبة السنهوري ، بغداد
6. بدوي، ثروت، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤،
7. بشرى حسين صالح، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في العراق, بعد عام ٢٠٠٣ اطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، ٢٠
8. بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، اطروحة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، ٢٠٠٠ .
9. بلال أمين زين الدين، النظم الانتخابية المعاصرة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١١.
10. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤.
11. حسين جميل، الحياة النيابية في العراق، ط 1، بغداد،١٩٨٣ .
12. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٠١٠ .
13. د. حميد حنون خالد، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية, جامعة بغداد، كلية القانون المجلد الرابع والعشرون، العدد الاول، ٢٠٠٩ .
14. د. جواد الهنداوي، افتقاد الدستور إلى رؤية وفلسفة سياسية، بحث منشور في مراجعات في الدستور العراقي، مركز, عراقيات للدراسات، ٢٠٠٦ .
15. د. حاتم البكري، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٥.
16. د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 2006 .

17. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون اسم ناشر، ١٩٩٧.
18. د. عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ط٢، ٢٠١١.
19. د. علاء احمد عبد المتعال ، ،حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة دكتوراه جامعة بيروت العربية، ١٩٩٦ .
20. د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في بعض الأنظمة الدستورية ، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٤ .
21. د. علي سعد عمران، الوجيز في القانون الدستوري والنظام السياسي، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، ٢٠١٧.
22. د. علي مجيد العكيلي، القيود الدستورية على حل البرلمان، المركز العربي للنشر و التوزيع القاهرة ٢٠١٠
23. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٦٤)؛ انظر أيضًا: عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.
24. ساجد محمد الزاملي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار نيبور للطباعة والنشر،
25. عبد الرزاق الحسني تاريخ الوزارات العراقية، ج ٢، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ١٩٨٨ .
26. عزيز حسن مجدولين ، القانون الدستوري العراقي، دار الفكر الجامعي، بغداد، ٢٠١٥.
27. عصام نعمة إسماعيل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.
28. علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، دار السنهوري، بيروت، ط١, ٢٠١٦.
29. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢.
30. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية.
31. فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، بغداد، مطبعة السندباد، ١٩٨٤.
32. فؤاد العطار ، النظم السياسية والقانون الدستوري ،ج ١ ،)في تطور الفكر السياسي(، دار النهضة.
33. محمد المفتي، التحول الديمقراطي في الأنظمة السياسية العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠١١.
34. محمد كامل ليلة، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٣.
35. منذر الشاوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الحرية للطباعة، بغداد، ٢٠٠٦، الجزء الثاني.
36. منير حميد.. البياتي،٢٠١٤ القانون الدستوري والنظم السياسية (الطبعة الرابعة.
37. مها بهجت يونس الصالحي، «حل المجالس النيابية في العراق»، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٥.
38. نجم الدين عبدالله، حلّ البرلمان في النظام البرلماني – دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة بغداد، العدد ٤٣، ٢٠١٧.