



تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في ظل دستور جمهورية

العراق لسنة ٢٠٠٥

أ.م.د. نجر عبود فيصل

كلية الامام الاعظم الجامعة / قسم القانون

العراق / بغداد

najamaljanabi@yahoo.com

009647702732164

المخلص:

تتمتع السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ببعض الوسائل التي تمكنها من التدخل في عمل البرلمان، بما في ذلك الاعمال الخاصة بانعقاده وفضه وحق الاعتراض على القوانين، الا ان اهم هذه الوسائل يتجلى في حق السلطة التنفيذية في طلب حل البرلمان، ويعد هذا الامر اجراء دستوري قد يؤدي الى نهاية غير طبيعية للحياة البرلمانية ضمن الدورة الانتخابية الواحدة، ولا بد ان يقوم هذا الطلب على الأسباب الدستورية، ويرجع الهدف من وراء فكرة الحل تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فهو حق تملكه الحكومة في مقابل المسؤولية الوزارية الذي تملك فيه السلطة التشريعية سحب الثقة عن الحكومة، ولا شك ان حق حل البرلمان من اخطر الحقوق التي توضع بيد السلطة التنفيذية، وقد تعمد هذه الاخيرة الى استخدامه كوسيلة ضغط على السلطة التشريعية مما يجعلها غير قادرة على مواجهة الحكومة.

Abstract

The executive Authority in the parliamentary system enjoys having its means to interfere in the work of the parliament, including its convening and dissolving, and the right to reject its laws. The most significant means is demanding solving the parliament. It is considered a constitutional action that shall make an unnatural end of the parliament within one elections course. This demand must be based on constitutional reasons. The aim behind the idea of a solution is to achieve a balance between the executive and legislative authorities. It is a right owned by the government in exchange for the ministerial responsibility of the legislature to withdraw confidence from the government. There is no doubt that the right to dissolve the parliament is the most serious right stated, however, the executive authority may deliberately use such right as a means to put pressure on the legislature, making it unable to cope with the government.

المقدمة:

تلجأ الدساتير في النظم البرلمانية الى تأطير مبدأ الفصل بين السلطات، واقامة نوع من التوازن بينها، حتى لا تطغى احدها على الاخرى فيختل التوازن لصالح احدى السلطات على حساب غيرها، ولعل هذا الامر يرتكز عماده على التوازن بين السلطة التشريعية وبين السلطة التنفيذية، ومهما اراد المشرع الدستوري ايجاد سبل التعاون ووسائل للرقابة بينهما الا ان هناك اعتبارات قانونية وسياسية لا يمكن تجاهلها ونكرانها، تلعب دوراً رئيساً وواضحاً في اعتلال التوازن المنشود، ومن تلك الاعتبارات امتلاك البرلمان لحق مراقبة السلطة التنفيذية في اداء برنامجها الحكومي الذي حازت بموجبه على ثقة البرلمان، الا ان ممارسة البرلمان هنا قد تخضع لتأثيرات بعيدة عن مبررات هذه الرقابة، والتي قد ينتج عنها سحب الثقة عن الحكومة تبعا لوسائل ممارسة هذه الرقابة، بيد ان اداء هذه الرقابة قد يتعلق بأغراض اخرى هدفها اسقاط الحكومة ليس الا، ومن ثم فان المصلحة تقتضي ان يضع الدستور بيد الحكومة ما يستطيع من خلاله ان يواجه تغول البرلمان، وفي المقابل قد تلعب الاحزاب بما تمثله من واقع سياسي دوراً بالغ الاهمية في جعل التوازن مختل لصالح السلطة التنفيذية، اذ ان الاغلبية التي ولدت من رحمها الحكومة تخضع خضوعاً تاماً لممثليها وهو رئيس الوزراء، وهذا يجعل من الاخير زعامة تفرض ارادتها على الاغلبية التابعة له، مما يشكل سيطرة وهيمنة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، ومن اجل

ان يحافظ المشرع الدستوري على ايجاد وسائل تأثير متبادلة بين السلطتين في ظل نظام الفصل المرن بين السلطات، يمنح الدستور وسائل رقابية من شأنها ان تعيد التوازن المنشود بينهما، ومن هذه الوسائل التي منحها الدستور في ظل الانظمة البرلمانية هو حق حل البرلمان، ولأجل تسليط الضوء على هذه الوسيلة، فقد أثرنا بحثنا في ظل دساتير العراقية الحديثة، وهي كل من قانون ادارة الدولة لعام ٢٠٠٤، ودستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وعليه سيجاول الباحث من خلال هذا البحث التركيز على موضوع حل البرلمان من قبل الحكومة وكذلك الوسائل الكفيلة بتحقيق هذا الحق.

مشكلة البحث:

تتمحور مشكلة الدراسة في البحث عن حق حل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية، ومدى امكانية استخدامه من خلال إجراءات محدده تتخذها الحكومة، اذ ان الاصل هو مبدأ الفصل بين السلطات، ومدى ملائمة التنظيم التشريعي في ما يخص ضمانات السلطة التشريعية، وكيفية ضمان احترام السلطات الحاكمة لقواعد القانون الدستوري.

أهمية البحث:

تتلخص اهمية البحث في الاتي:

١. أسباب وضمانات حق حل البرلمان.
٢. هيمنة (تأثير) السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

فرضية البحث:

١. هل تملك الحكومة حل البرلمان؟
٢. هل هنالك ضمانات لحق حل البرلمان؟
٣. ما مدى تأثير البرلمان على السلطة التنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥؟

منهجية البحث:

استخدم الباحث من طبيعة هذا الموضوع واهدافه المنهج الوصفي التحليلي الذي يعبر عن بيان الظاهرة المراد دراستها واعتمد الباحث المنهج الوصفي بمدخله لدراسة المصادر الاساسية والفرعية وسيتناول الباحث في هذا البحث الذين يتكون من مبحثين يتضمن المبحث الاول: ماهية حل البرلمان، والذي سيقسم الى مطلبين، الاول: مفهوم حل البرلمان. اما الثاني: اسباب وضمانات حق حل البرلمان. اما المبحث الثاني: حل البرلمان في الدستور العراقي، ويقسم الى مطلبين الاول: دور الجمعية الوطنية في مواجهة السلطة التنفيذية في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية، والثاني: حل البرلمان نظرا لهيمنة مجلس النواب على السلطة التنفيذية.

المبحث الأول ماهية الحل البرلماني

اختلفت الآراء في مفهوم حل البرلمان بين رأي معارض واخر مؤيد واتجاه ثالث بين الاثنتين، حيث ان رأي تأييد حق الحل على اساس ان رئيس الدولة بحسب النظام البرلماني هو الحكم بين السلطات، و وظيفته المحافظة على الموازنة بينهما. ومن اجل ذلك فحق الحل في النظام البرلماني لا يعد من الوسائل المتاحة لرئيس الدولة، يستعمله وقت ما يشاء، حيث ان هذا الحق سواء لجأت اليه السلطة التنفيذية بسبب وجود نزاع بينها وبين السلطة التشريعية، كما ان في حالات الحل التلقائي او الذاتي للبرلمان فهو حق يعتبر في النهاية مرهون في استفتاء الشعب عليه^(١). في حين يتجه البعض الاخر الى نكران فكرة الحل وعدم الاعتراف به، اذ يستند هؤلاء الى ان النظام البرلماني من الممكن ان يقوم بدون هذه الفكرة، مستنديين الى ان حق الحل هو سلاح بيد رئيس الدولة، يمكن من خلاله ايقاف اعمال البرلمان، والمساس بالنظام الديمقراطي، حيث يشكل هذا تجاوز على حقوق ممثلي الشعب، علاوة على عدم انسجامه مع مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ سيادة الامة^(٢)، اما الرأي التوفيقى فيرى تحديد استخدام حق الحل في حالات معينة، ومنها وجود نزاع بين الحكومة والبرلمان، وفي كل الامور التي تمس مصالح البلاد القومية مثل ابرام المعاهدات^(٣).

المطلب الأول مفهوم حل البرلمان

تتضمن الدساتير عادة مدة فترة البرلمان، وتسري المدد على عمر البرلمان في الظروف العادية اذ يباشر انعقاد جلساته بعد التشكيل، وتنتهي بنهاية المدة الدستورية المحددة له^(٤) إلا ان ثمة ظروف تطرأ على حياة البرلمان، قد تؤدي بحياته قبل اجلها، بسبب علاقتها الغير متوازنة مع السلطة التنفيذية، وعلى هذا الأساس يراد بالحل الإنهاء المبكر لدورة البرلمان قبل حلول الموعد القانوني لأسباب دستورية او سياسية، فهو إصدار قرار انهاء

للبرلمان بوصفه هيئة تمثل الأمة، إذ تزول عنه الصفة النيابية فلا يمارس دوراً تشريعياً أو رقابياً، ويتحول النواب الى أشخاص عاديين، تزول عنهم حصاناتهم وتتوقف مستحقاتهم ومكافأته^(٥).

الفرع الأول تعريف حل البرلمان

ويقصد بحل البرلمان هو ان تقوم السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي، قبل النهاية الدستورية والقانونية لدورته المخصصة له، أي الإنهاء المباشر أو المعجل للفصل التشريعي^(٦) وأن حل البرلمان يكون أكثر تداولاً في النظام البرلماني، فريئس الدولة في النظام الرئاسي لا يملك أن يحل البرلمان ولا يملك دعوته للانعقاد ولا سلطة فضه، كما لا يتصور وجود مثل هذا الحل في حكومة الجمعية، إذ أن حكومة الجمعية هي الحكومة التي تقوم على أساس تركيز الصلاحيات كافة في يد جمعية منتخبة من قبل الشعب، مع ما يترتب عليه من اتباع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية، لأن هذه الحكومة تكون تابعة للبرلمان، ويتعارض مع المنطق أن يكون للتابع حق عزل الأصل، فالمميز الاساسي للنظام البرلماني هذا التأثير المتبادل، ووسائل الرقابة المتبادلة ما بين الحكومة والبرلمان، وذلك حفاظاً على التوازن الحاصل بين السلطات في ظل هذا النظام^(٧) ولحل البرلمان أسباب يتجه إليها الدستور، فيقوم بذلك الحل ومنها ما ينشأ خلاف ما بين الحكومة والبرلمان، ويتطور ذلك إلى حجب الثقة عن الحكومة، أو استقالته أو انشاء حكومة جديدة في اغلب الدساتير، هناك في بعض الدساتير التي تمكن رئيس الدول حق حل البرلمان، في مثل هذه الحالة وغيرها مما يعد قصوراً في ايجاد التوازن المطلوب بين السلطات، وان ذلك يعد وسيلة بيد السلطة التنفيذية وبالأخص رئيس الدولة لتقادي حصول أزمة سياسية. وقد لا يتخذ رئيس الوزراء قرار بتقديم استقالة حكومته بسبب سحب الثقة منها، أو من أحد الوزراء الذين قررت الحكومة التضامن معه، وإنما يقدم باقتراح حل البرلمان إلى رئيس الدولة ويكون ذلك في العادة عندما تشعر الحكومة أنها على حق، وأن أغلبية المجلس معارضة فتطلب من رئيس الدولة حل البرلمان، بغية تحكيم الشعب في النزاع الذي أدى إلى سحب الثقة من الحكومة، وذلك عن طريق عرض النزاع عليه^(٨). فالحل في النظام البرلماني يعني أن يعرض على الشعب صاحب الأمر والنهي، ما حصل من خلافات بين سلطات الدولة^(٩). ان الهدف من الحل، في حالة سحب الثقة هو العودة الى الشعب، ولا يوجد مبرر للالتجاء إليه، إذا كان تأييد من قبل الشعب لمجلسه النيابي واضح لا يحتاج إلى دليل، وفي مثل هذه الحالة يكون واجباً دستورياً على الوزارة أن تقدم استقالته، لا أن تطلب حل المجلس، ولا بد لرئيس الدولة الذي تطلب منه هذه الوزارة حل المجلس، أن يرفض هذا الحل ويشكل حكومة حائزة على ثقة الأغلبية البرلمانية المتفقة مع أغلبية الشعب^(١٠) يلجأ رئيس الدولة الى اجراءات، يكون الهدف منها انتهاء ازمة مع البرلمان، بسبب اقالته لحكومة تتمتع بتأييد اغلبية برلمانية، وفي هذا الجانب يمكن ان تكون الانتخابات البرلمانية الجديدة بأغلبية تسانده في اجراءاته، وهذا ما يؤيد موقفه، مما قد يتسبب في تقديم استقالته^(١١).

الفرع الثاني الأساس القانوني لحل البرلمان

أن مبدأ الحل في الدستور يتمثل في المسؤولية الوزارية، إذ أن رئيس الدولة في النظام البرلماني غير مسؤول أمام البرلمان، حيث ان السلطات المناطة به هي سلطات أسمية، ويقصر دوره على اختيار رئيس الوزراء، الذي يكون في العادة صاحب الأغلبية في البرلمان، كما أن القرارات الصادرة منه يجب أن تكون موقعة من الوزراء، أو من أحدهم وطالما أن مجلس الوزراء في النظام البرلماني هو الذي يمارس اختصاصات السلطة التنفيذية، فإنه هو الذي يتحمل بالتالي المسؤولية عن أعمال رئيس الدولة، وهذه المسؤولية نوعين مسؤولية فردية يتحملها كل وزير فيما يتعلق بوزارته، ومسؤولية جماعية أو تضامنية تتحملها الوزارة أو مجلس الوزراء بكامله فيما يتعلق بالسياسة العامة للدولة، والمسؤولية هنا مسؤولية سياسية، فإذا قرر البرلمان مسؤولية أحد الوزراء فإن ذلك سيتوجب استقالته، أما إذا قرر البرلمان مسؤولية الوزارة كلها فإن ذلك يستتبع استقالته بكامل هيئتها^(١٢) وتمارس الوزارة الاختصاصات الفعلية للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني للوزراء تحت قيادة الوزير الأول، الذي يكونون معه مجلس الوزراء فمجلس الوزراء في هذا النظام يقابل رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي، وتكون الوزارة عادة من حزب الأغلبية أو مجموعة أحزاب متفاهمة ومتقابلة في عقائدها^(١٣) وفي الدول التي تأخذ بنظام المجلسين كالعراق، إذ تلجأ الحكومة إذا أصبحت الوزارة القائمة والبرلمان الذي لا يؤيدها لا يمثلون رأي أغلبية الناخبين، أي عند حدوث خلاف بين الحكومة والبرلمان، وكما لا بد للحكومة أثناء حل البرلمان أن تعين موعداً لإجراء الانتخابات الجديدة، خوفاً من أن يكون هناك فراغ تشريعي^(١٤) يعتبر من حق السلطة التنفيذية بعد الانتهاء من انتخاب أعضاء البرلمان، أن تصدر قراراً بدعوته للانعقاد^(١٥)، وإذا كان البرلمان منتخباً لفصل تشريعي كامل، فإنه لا يعقد جلساته بصفة دورية على مدار الفصل التشريعي وإنما يقسم الفصل التشريعي إلى دورات مدة كل دورة منها عدة اشهر تتولى السلطة التنفيذية دعوة البرلمان للانعقاد وفي كل دورة من هذه الدورات وبانتهاء الفصل التشريعي تصدر السلطة التنفيذية قراراً تعلن فيه فض الدورة التشريعية^(١٦). ويقوم النظام البرلماني على أساس توقيف البرلمان لمدة معينة، يرجع بعدها الأعضاء إلى الشعب لكي يحدد انتخابهم، أو يقوم بسحب الثقة منهم، وتحدد مدة الدورات البرلمانية حسب ما تقرره الدساتير، وكما أن البرلمانات لا تعقد باستمرار بل لها أدوار انعقاد عادية

وأخرى غير عادية تتخللها فترات للراحة^(١٧). وفض انعقاد البرلمان يمثل رقابة محدودة التأثير على البرلمان، لأن استخدامهما لا يرتب فقدان البرلمان لكيانه كما يفعل الحل^(١٨) يمكن القول أن حل البرلمان يختلف عن تأجيل انعقاده، فالتأجيل يقصد به وقف جلسات البرلمان أو دورة من دوراته ويعتبر من الوسائل التي تعمل على تقليل حدة النزاع القائم بين الحكومة والبرلمان، فقد ينشأ نزاع بين البرلمان والحكومة يتمثل بإجراءات مباشرة مثل حل البرلمان أو استقالة الحكومة، فهنا يأتي الصواب لتهدئة الخلاف القائم عن طريق تأجيل انعقاد البرلمان، لإعطاء فرصة لكل منهما في أن يراجع نفسه وينهي الخلاف، فالتأجيل يكون عادة عن حل البرلمان ويساعد على تقريب وجهات النظر وتضع الدساتير عادة بعض القيود على حق الحكومة في تأجيل انعقاد البرلمان حتى لا يساء استخدامه، فيجب أن تكون هناك نصوص صريحة تخول السلطة التنفيذية هذا الحق، وإذا سكت الدستور عن ذكره فلا يجوز اللجوء إليه ولو قبل المجلس، ويجب أن يحدد الدستور السلطة المختصة بالتأجيل^(١٩).

المطلب الثاني أسباب و ضمانات حق حل البرلمان

تتركز الديمقراطية النيابية القائمة على تكليف نواب من الشعب، يمارسون السلطة في الدولة نيابة عنه، بصور تتوزع على أنظمة الحكم، إذ قد يتسبب بأزمات عدة تظهر فيها الحاجة الى العودة لرأي الشعب، بوصفه صاحب السلطة، لذا يقوم خيار حل البرلمان ليصبح الخيار الصعب في مواجهة الأزمات الدستورية والسياسية ويتناول الباحث في هذا المطلب فرعين، علي النحو التالي؛

الفرع الأول أسباب حل البرلمان

يمكن القول ان حل البرلمان، الذي تملكه السلطة التنفيذية ليس حقاً مطلقاً تستخدمه وقت ما تبغي، او كلما أرادت ذلك، ولكن لا بد من حكمة أو مبررات دافعة له، على أن تكون تلك المبررات مشروعة لها، وهذه الأسباب على اختلافها، منها ما ذكر في الدساتير، ومنها ما أوجدته الظروف العملية التي تتعلق بمطلق السلطة التقديرية للحكومة، ومن الاسباب التي يمكن ذكرها كما يلي:

أولاً: الخلاف بين الحكومة والبرلمان:

يعتبر هذا السبب من الناحية العملية، واحداً من أهم الأسباب التي تؤدي إلى الحل، وفي سبيل ذلك، فإن بعض الدساتير تنص صراحة على اعتبار هذا السبب، كالصدام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يتمثل في اختلاف البرلمان في الرأي مع الحكومة، فإذا أرادت اسقاطها، ورأت الوزارة أن البرلمان تجاوز حدود سلطاته، فلها أن تلجأ إلى رئيس الدولة، وتطلب منه حل البرلمان، وعرض النزاع الناشب بينهما على الشعب، لكي يضع حداً لتعسف النواب في استعمال حقوقهم، فلو كفل الدستور الحق في سحب الثقة من الحكومة، وحرّم هذه الأخيرة من حق حل الأول لاختل التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٢٠) مما تقدم يتضح لنا ان الحكومة إذا حُرمت وسيلة الدفاع عن نفسها، فسوف يُصبح الأمر فوضى لا ضابط له، وتكثر الحكومات قصيرة العمر، وما يصاحب ذلك من عدم استقرار حكومي، فحق الحل ضرورة لحفظ التوازن في الدساتير البرلمانية، بحيث يكون هو المقابل الطبيعي، بل الضروري للمسؤولية الوزارية، حيث أن الوزارة البرلمانية مسؤولة أمام البرلمان، الذي له حق في اسقاطها، فيجب أن يكون في إمكانها، حفاظاً للتوازن ودفاعاً عن نفسها، حل البرلمان وتحكيم الشعب في النزاع القائم بينهما^(٢١).

ثانياً: **عدم الاتفاق مع الرضا الشعبي العام** ان حل البرلمان قد يكون مرده إلى خلافات بين السلطات الدستورية في الدولة، حول مسألة معينة يكون لحسمها أهمية كبرى في حياة الأمة، كالرغبة في إدخال تعديلات جوهرية على نظام الحكم، أو في نظام الانتخاب أو وضع الدولة الدستوري أو السياسي، أو غيرها من الأمور التي تتعلق بمسائل سياسية مهمة، تمس المصالح العليا للدولة^(٢٢) ويكون الحل حينئذ بمقام الاستفتاء^(٢٣)، ومن ثم حل البرلمان في هذه الحالة، يُقصد به استطلاع رأي الشعب في بعض المسائل المهمة، ولا شك أن ذلك متروك للسلطة التنفيذية التي تقوم بالحل.

ثالثاً: **الخلاف بين مجلسي البرلمان**: يكون الحل في هذه الحالة بسبب نشوب خلاف، أو وقوع نزاع بين مجلسي البرلمان في الدول، التي تأخذ بنظام الازدواج البرلماني^(٢٤)، إلى درجة يتعذر معها إعادة التوافق أو التجاوب بينهما، فإن السلطة التنفيذية تلجأ إلى حلها، أو حل أحدهما طبقاً لما تضمنه الدستور، لمعرفة أيهما أعلى في ميزان القيم من الآخر أو أنقل وزناً عند الشعب، ويمثل أغلبية الناخبين، وبذلك تستطيع السلطة التنفيذية عن طريق الحل، إن وجد التوافق والانسجام بين المجلسين، فتحل مجلس النواب مثلاً، حتى إذا ما كانت نتيجة الانتخابات الجديدة تؤيد المجلس القديم، فإن المجلس الآخر تضعف حجته وتقل مكانته، ويخف وزنه بما يظهر من مساندة أغلبية الناخبين لموقف مجلس النواب^(٢٥). ويهدف الحل في هذه الحالة، إلى تمكين السلطة التنفيذية من تحقيق الاستقرار السياسي، حيث أن وقوع الخلاف بين المجلسين، قد يؤدي إلى عرقلة الحياة السياسية والتشريعية، وليس هذا فقط، وإنما من الممكن أن يؤدي إلى تشريع قوانين، لا تعبر بالضرورة عن رغبة الأمة باعتبار الشعب هو صاحب السيادة، ومصدر سلطات الدولة جميعها الذي تكون له الكلمة الفصل، فيمنح الثقة للمجلس الذي يرى أنه قادر على التعبير عن رغباته وطموحاته.

رابعاً: **الدعم للأغلبية البرلمانية:**

قد تذهب بعض النظم البرلمانية إلى حل البرلمان، أو أحد مجلسيه بحسب الأحوال، بهدف الدعم للأغلبية البرلمانية، والتي تقف إلى جواز السلطة التنفيذية لكي تؤيدها داخل البرلمان^(٢٦).

الفرع الثاني ضمانات حق حل البرلمان

ان من الضمانات التي تفرض على رئيس الدولة ضرورة حل المجلس في حالات معينة، أو تمنع حل المجلس في حالات أخرى، وأياً كان نوع الحل الذي تطبقه الأنظمة الدستورية البرلمانية، فإنه يُحاط ببعض الضمانات التي تكفل حسن استخدامه، وعدم لجوء السلطة التنفيذية إليه بغير الضرورة، فقد تشترط بعض الدساتير في الغالب على أن يتضمن أمر الحل على دعوة الناخبين لانتخابات تشريعية جديدة، لكي يكون عائق أمام الحكومة من أن تلجأ إلى الحل بقصد الإفلات من رقابة البرلمان^(٢٧)، ولأجل عدم إطالة فترة إنهاء نيابة البرلمان وانعقاد المجلس الجديد^(٢٨). علاوة على ذلك، تشترط بعض الدساتير بعدم تكرار الحل لذات السبب، لان المقصود من حل البرلمان الرجوع للشعب، ومعرفة رأيه في موضوع معين، فإذا كشف الشعب عن رأيه بصورة واضحة، فلا معنى لحل البرلمان من جديد، وإلا كان ذلك مخالفاً لإرادته، وإغفال بعض الدساتير النص على هذا القيد صراحة، لا يعني أن تتصرف السلطة التنفيذية على خلافه، كما أن بعض الدساتير تشترط استقالة الوزارة، التي توقع مرسوم الحل، وتعيين وزارة جديدة تقوم بالإشراف على انتخابات المجلس الجديد^(٢٩). ومن القيود الموضوعية لحل البرلمان وإهمها هو التسيب، ولابد أن يتضمن مرسوم الحل الأسباب التي أدت إليه، حتى يتمكن الشعب من الحكم على مدى مشروعية إجراء الحل، وأخذ في الاعتبار عند إجراء انتخابات جديدة، وبعض الدساتير تلتزم بهذا القيد^(٣٠)، فالدساتير التي تأخذ بقاعدة عدم إجراء حلين متتاليين لذات السبب، تأخذ ولو بصورة غير مباشرة بهذا الالتزام^(٣١). وتوجد هنالك قيود شكلية تعتبر ضمانات لحق حل البرلمان، وهي الاستشارة المتقدمة على اتخاذ قرار الحل، إذ تشترط بعض الدساتير، أخذ رأي بعض الجهات أو بعض الأشخاص بذواتهم المعينين بأوصافهم، بخصوص قرار حل البرلمان، كذلك حظر حل البرلمان في أوقات معينة، فهناك بعض الدساتير تحظر حل البرلمان في حالة الطوارئ، التي يملك خلالها رئيس الدولة جميع السلطات، لمواجهة حالة الأزمات التي تعصف بالدولة، وهذا أمر منطقي، حتى لا يترك الباب متاحاً أمام السلطة التنفيذية لحل البرلمان، في مثل هذه الفترات والتخلص من الرقابة البرلمانية^(٣٢).

المبحث الثاني حل البرلمان في الدستور العراقي

من سمات الانظمة البرلمانية انها تقوم على مبدأ التوازن بين البرلمان والحكومة، من خلال ادوات الرقابة المتبادلة بينهما وهذا صفة اغلب الدساتير. وان البعض منها لا يعبر أهمية للتوازن المذكور، إذ تسعى الى تعزيز دور البرلمان في مواجهة الحكومة، ظناً منها بان المجالس النيابية ممثلة للشعب، فقد اثر تركيز السلطة في الايدلوجية السياسية العراقية، والتي عمدت الى تقوية المجالس النيابية وذلك للخوف من بروز حكومات قوية، فبعد عام ٢٠٠٣ صدر دستوران الاول: قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، والثاني: دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وستتاولهما من زاوية تفريطهما بحل البرلمان وعلى النحو التالي:

المطلب الأول دور الجمعية الوطنية في مواجهة السلطة التنفيذية في قانون ادارة الدولة

يعد قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ اول دستور للعراق بعد احتلاله عام ٢٠٠٣^(٣٣)، والذي وضع اللبنة الاولى للحياة النيابية وعمل على اعادتها بأنشاء الجمعية الوطنية والتي سنعرضها من خلال بيان علاقتها بالسلطة التنفيذية وعدم امكانية حلها وكما يلي :

أولاً : نشأة الجمعية الوطنية : ان قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية حرص على تشكيل سلطة تشريعية منتخبة، وذكر ذلك في المادة (٣٠ / أ) منه، التي قضت بان يكون لدولة العراق خلال المرحلة الانتقالية سلطة تشريعية تعرف باسم (الجمعية الوطنية)، تتولى تشريع القوانين والرقابة على السلطة التنفيذية، كما اوجبت بان تنتخب وفقاً لقانون الانتخابات وقانون الاحزاب السياسية، على ان تمثل المرأة بنسبة لا تقل عن ربع اعضائها، مع تحقيق التمثيل العادل لشرائح المجتمع العراقي كافة، وتمارس الجمعية الوطنية اختصاصات عدة، ابرزها كتابة مسودة الدستور الدائم، وتشريع القوانين واقتراحها والرقابة على اداء السلطة التنفيذية الانتقالية بالإضافة إلى اختصاصات أخرى^(٣٤).

ثانياً : علاقة الجمعية الوطنية بالسلطة التنفيذية : تتألف السلطة التنفيذية الانتقالية بموجب قانون ادارة الدولة من مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء، وقد حدد القانون علاقة الجمعية الوطنية بهاتين الهيئتين، من خلال طريقة التشكيل ومهام الرقابة.

١. **دور الجمعية الوطنية في تشكيل السلطة التنفيذية :** يتشكل مجلس الرئاسة من رحم الجمعية الوطنية، إذ يُشكل من ثلاثة اعضاء (رئيساً للدولة ونائبه)، تنتخبهم الجمعية بقائمة واحدة وبأغلبية الثلثين، ويمارس الصلاحيات المناطة به بمقتضى القانون^(٣٥)، كما يقال من الجمعية بأغلبية ثلاثة ارباع عند ثبوت عدم الكفاءة او النزاهة.

ويسمى مجلس الرئاسة رئيس الوزراء بالأجماع والوزراء بناء على توصية رئيس الوزراء، ويسعى الأخير الى الحصول على ثقة الجمعية بالأغلبية المطلقة⁽³⁶⁾.

٢. دور الجمعية الوطنية في الرقابة على السلطة التنفيذية: تتولى الجمعية الوطنية الرقابة على اعضاء السلطة التنفيذية، سواء اكانوا في مجلس الرئاسة او مجلس الوزراء او في هيئات حكومية اخرى، اذ يتسنى لها استجوابهم وإجراء التحقيق معهم، وطلب المعلومات منهم وإصدار الأوامر بحضور المعنيين⁽³⁷⁾.

ثالثاً : عدم امكانية حل الجمعية الوطنية : لم يتضمن قانون ادارة الدولة على حق مجلس الرئاسة او مجلس الوزراء في حل الجمعية الوطنية، على الرغم من الصلاحيات الممنوحة للأخير في مواجهة السلطة التنفيذية، ولعل من يرى ان في هذا الاتجاه رغبة واضحة في اضعاف السلطة التنفيذية في مواجهتها⁽³⁸⁾. ومع التسليم بقصر فترة تطبيق قانون ادارة الدولة نسبياً، نعتقد انه وضع البذرة الاولى في التفريط بحق الحل، بعد استئناف الحياة النيابية، والذي يظهر اثرها واضحاً في موقف دستور جمهورية لسنة 2005 من حق الحل .

المطلب الثاني حل البرلمان في دستور جمهورية العراق لسنة 2005

ألغى قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية بمقتضى المادة (١٤٣) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، والذي اناط السلطة التشريعية بمجلسين: الاول مجلس النواب والثاني مجلس الاتحاد⁽³⁹⁾ وقد فصل الدستور في الاحكام الخاصة بمجلس النواب، من ناحية تشكيله والعضوية فيه واليمين الخاصة بأعضائه ونظامه الداخلي وجلساته ودورته الانتخابية واختصاصاته في المواد (٤٩ - ٦٤) مسابراً بذلك الاتجاه العام للساتير، في ايراد مجمل التفاصيل الخاصة بالبرلمان. الا انه قد ضرب صفحاً عن ذلك فيما يتعلق بمجلس الاتحاد، فمن المعلوم ان جُل برلمانات الدول الاتحادية (الفيدرالية) تتألف من مجلسين، الاول يتشكل حسب نفوس كل اقليم او ولاية والثاني تمثل فيه الولايات بعدد متساوي في الاعضاء، على ان ترد النصوص الخاصة بالمجلسين في صلب الوثيقة الدستورية⁽⁴⁰⁾ الا ان المشرع الدستوري في العراق قد حرص على ايراد احكام مجلس النواب، دون مجلس الاتحاد مكتفياً بالنص الاتي (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم تكوينه او شروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يُسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب)، ولم يصدر القانون المشار اليه لحد هذه اللحظة من مجلس النواب، كما أرجئ العمل به الى الدورة الانتخابية الثانية، المادة (١٣٧) . ومهما يكن من امر فلقد اظهر دستور 2005 تأثير واضح لمجلس النواب على الهيئات الاخرى، وبضمنها السلطة التنفيذية، مما اثر سلباً على امكانية حل المجلس لتحقيق اغراض الحل . وسنذكر أسانيد هيمنة مجلس النواب على السلطة التنفيذية، من خلال بيان دور مجلس النواب في نظام الحكم وصلاحياته ازاء السلطة التنفيذية واستبعاد امكانية حله .

اولاً : دور مجلس النواب في نظام الحكم : لقد أورد دستور 2005 عن طبيعة نظام الحكم في مادته الاولى الذي جاء فيها (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي (...). ومن النص المتقدم نجد ان المشرع قد اشار الى تبني النظام النيابي، بعناصره ومكوناته وانواعه، كما انه جعل كلمة (برلمان) بين مزدوجين مشيراً بذلك الى معنى يحمل وجهين: الاول: يشير المشرع فيه الى النظام البرلماني المتبع في انكلترا، بوصفه احد انواع انظمة الحكم والقائم على دور فخري او ادبي لرئيس الدولة، مع دور فعلي لرئيس الحكومة، فضلاً عن تبادل الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽⁴¹⁾ اما الوجه الثاني فإنه يشير الى وجود (برلمان) منتخب من قبل الشعب، يمارس صلاحيات كبيرة تمتد الى جميع السلطات الاخرى، وبالرجوع الى نصوص الدستور نجد ان الاحتمال الاول قد تصدع في عدة مواقع، وبالأخص تلك المتعلقة بالرقابة على السلطتين التشريعية والتنفيذية، في حين ان الاحتمال الثاني وارد، لان الدستور قد منح بالبرلمان صلاحيات واسعة، مؤسساً ذلك على افتراض ان الشعب احق بمراقبة السلطات والاشراف عليها من خلال نوابه⁽⁴²⁾.

ثانياً: صلاحيات مجلس النواب ازاء الحكومة : لا شك بان دستور 2005 قد منح مجلس النواب صلاحيات واسعة ازاء السلطات كافة، سواء كانت السلطة التنفيذية او السلطة القضائية او الهيئات المستقلة، فضلاً عن الاختصاصات التشريعية في اقتراح القوانين ومناقشتها والتصويت عليها المادة (٦٠ / اولاً، ثانياً)، اضافة الى الاختصاصات المتعلقة بالرقابة على الهيئات المستقلة، والتي استحدثها الدستور في المواد (١٠٢ - ١٠٨) والمادة (١٣٥ و ١٣٦) اذ له الحق في استجواب مسؤوليها واعفاؤهم بالأغلبية المطلقة والاختصاصات المتعلقة بالموافقة على تعيين المناصب الكبرى في السلطة القضائية من رئيس واعضاء محكمة التمييز، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الاشراف القضائي، والموافقة على اعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ والاختصاصات المالية كإقرار الموازنة والحساب الختامي واختصاصات اخرى لا مجال لذكرها⁽⁴³⁾ يبدو ان الدستور قد منح مجلس النواب صلاحيات مؤثرة، ازاء السلطة التنفيذية وتظهر في مظهرين: الاول من ناحية تشكيلها واقتلتها والثاني من ناحية مراقبتها .

١. **صلاحيات مجلس النواب المتعلقة بتشكيل السلطة التنفيذية وحلها.** تتألف السلطة التنفيذية في العراق بمقتضى دستور ٢٠٠٥ من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء المادة (٦٦). ورئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن المادة (٧٣)، وينتخب من مجلس النواب بأغلبية ثلثي عدد أعضائه من بين المرشحين، وإذا لم يحصل احدهم على الاغلبية المطلوبة يتم التنافس عليه، ما بين المرشحين الحاصلين على اعلى الاصوات، ويعلن رئيساً من يحصل على اكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني المادة (٧٠) وقد منح الدستور رئيس الجمهورية صلاحيات، يمكن وصفها بانها صلاحيات فخرية او شكلية، تكمل الصلاحيات الفعلية الممنوحة للسلطات الاخرى، الا ان ثمة استثناء اورده الدستور على احكام رئيس الجمهورية في الدورة الانتخابية الأولى، اذ أوقف العمل بإحكام رئيس الجمهورية واستعاض عنه بمجلس الرئاسة الذي يتكون من رئيس ونائبه ينتخبهم مجلس النواب بأغلبية الثلثين وبقائمة واحدة، ويتخذ قراراته بالإجماع ويمارس صلاحيات فعلية أبرزها حق نقض القوانين الواردة من مجلس النواب المادة (١٣٨) إن ممارسة مجلس الرئاسة لحق نقض القوانين، يبعد نظام الحكم المتبع في العراق من وصف النظام البرلماني، إذ إن حق نقض القوانين من الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية في النظام الرئاسي^(٤٤) ولمجلس النواب مسائلة وإعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا، عند الحث باليمين الدستورية او انتهاك احكام الدستور او ارتكابه جريمة الخيانة العظمى^(٤٥)، ولا نرى ان هنالك مدعاة لتصويت مجلس النواب على أعضائه اذا صدر الحكم من المحكمة الاتحادية العليا بإدانته بالأفعال السابقة الذكر استناداً الى المادة (٩٤) من الدستور التي قضت بان (قرارات المحكمة الاتحادية العليا باطة وملزمة للسلطات كافة) أما مجلس الوزراء فيشكل بتكليف رئيس الجمهورية لمرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً في مجلس النواب، والكتلة النيابية الاكثر عدداً، هي الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من القوائم المختلفة، او الكتلة التي دخلت الانتخابات بقائمة واحدة، ايها اكثر^(٤٦). ويتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف بتسمية اعضاء وزارته، خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً، وبعدها يعرض اسماء وزارته، والمنهاج الوزاري، لينال ثقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة المادة (٧٦) ان منح مجلس النواب مكنة تشكيل مجلس الوزراء، يفرض منحه ذات الدور في اقالته، اذ يتولى المجلس اقالة الوزراء مع رئيس مجلس الوزراء المادة (٧٨)، كما له سحب الثقة من الحكومة اما بصورة منفردة، اذا كانت المسألة متعلقة بوزير، او بصورة تضامنية اذا كان الامر يتعلق برئيس مجلس الوزراء، اذ يعد سحب الثقة منه اقالة لمجلس الوزراء بأكمله المادة (٦١ / ثامناً / ج).

٢. **صلاحيات مجلس النواب بالرقابة على السلطة التنفيذية:** اينما توجد الرقابة المتبادلة بين البرلمان والحكومة، يوجد النظام البرلماني، فاذا تلاشت برز النظام الرئاسي، واذا منحت للبرلمان دون الحكومة نهض النظام المجلسي (حكومة الجمعية) ان دستور ٢٠٠٥ قد منح البرلمان حق مراقبة الحكومة، على كافة المجالات باستخدام الصور المتدرجة، من حق السؤال وطرح موضوع عام للمناقشة، والاستجواب، وسحب الثقة، المادة (٦١/سابعاً - ثامناً)، دون ان يتقرر للحكومة الحق في تقرير مسؤولية البرلمان، والاقدام على حله. ويرى الباحث ان انعدام الموازنة، ينفي صفة النظام البرلماني عن نظام الحكم ويخلع عليه وصف النظام المجلسي، ونلمس من هذا ان المشرع الدستوري قد بالغ في منح الصلاحيات للبرلمان، لدرجة تقويته واسهب في اضعاف الحكومة امامة، لدرجة تبعيتها له مما انعكس سلباً على مكنة حل البرلمان من الحكومة، وبذلك تضعيع وسيلة مهمة لردع البرلمان اذا ما اخذته نشوة السلطات الواسعة، الى مسار التعسف في مواجهة الافراد والسلطات على حدٍ سواء، ان البرلمان وان كان ينوب عن الشعب، في القيام بأعباء الحكم، فليس من المستبعد ان يتحول هو الى عبء يحمله الشعب، مما تظهر معه الحاجة الى تحديد مسؤوليته وابداله بأخر.

ثالثاً: استبعاد حل مجلس النواب: لم يذكر حل مجلس النواب في دستور ٢٠٠٥ الا في المادة (٦٤) التي نصت على انه (أولاً: يُحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على طلب من ثلث أعضائه، او طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء، ثانياً: يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب، الى انتخابات عامة في البلاد، خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقياً ويواصل تصريف الامور اليومية) ومن اعادة قراءة النص السابق يظهر لنا: ان طلب الحل يقدم من جهتين الأولى: ثلث عدد أعضاء مجلس النواب، والثانية: طلب من رئيس مجلس الوزراء على أن يقترن بموافقة رئيس الجمهورية. إن صاحب الكلمة الفصل والقرار النهائي في الحل هو مجلس النواب، اذ ينبغي أن يصوت على إجراء الحل، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، والأغلبية المطلقة في الدورة الانتخابية الثانية تتكون من (١٦٣) صوت. لا يجوز حل المجلس إنشاء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء.

تُعد الحكومة مستقيلة عند حل مجلس النواب، وتتحول الى حكومة تصريف اعمال ويبدو ان المشرع قد تبني نظام الحل الذاتي، الذي يقوم على مبدأ حل البرلمان لنفسه، وان المشرع قد عرض نموذجاً فريداً من نوعه، يختلف عن جميع الانظمة السابقة التي تناولناها، ولا نقر بان هذا النموذج هو اتجاه جديد في انظمة الحل، بقدر ما هو عرض خجول او محاولة للأقناع بإمكانية حل مجلس النواب، ان حل مجلس النواب بمقتضى دستور ٢٠٠٥

مستبعد من الناحية العملية، لأسباب عدة تتعلق بصعوبة تقديم طلب الحل، وانتفاء مصلحة السلطة التنفيذية من الحل، وصعوبة التصويت عليه، وتعارضه مع مكاسب النواب، وستتولى شرح تلك الاسباب تباعاً:

السبب الاول: صعوبة طلب الحل: بمقتضى المادة (٦٤) أنفة الذكر يقدم طلب الحل من جهتين: الاولى ثلث اعضاء مجلس النواب، والثانية من رئيس مجلس الوزراء، على ان يقترن بموافقة رئيس الجمهورية. أما بخصوص طلب الحل من ثلث اعضاء مجلس النواب، فبالرغم من الازمات الدستورية والسياسية والامنية، التي عصفت بالبلاد خلال الدورة الانتخابية الاولى، والتي بدأت في حزيران ٢٠٠٦، وانتهت في اذار ٢٠١٠، فلقد غابت الرغبة واختفى الاتجاه داخل مجلس النواب، للأقدام على حله والاحتكام الى رأي الشعب^(٤٧)، أما فيما يتعلق بطلب رئيس مجلس الوزراء المقترن بموافقة رئيس الجمهورية، فيبدو ان المشرع قد اضعف سلطة رئيس الحكومة، في هذا الاطار بإيقاف طلبه على موافقة رئيس الجمهورية ولعل من يرى ان الدستور قد اخذ بيد ما أعطاه بيده الأخرى، فمنصب رئيس الجمهورية في دستور ٢٠٠٥ منصب فخري، ليس له من الفعل شيء، ولهذا لا يكون رئيس الجمهورية طرفاً في المشكلة، والتي تدفع رئيس الحكومة الى طلب الحل ولو طالعنا دساتير الدول التي تأخذ بنظام الحل الوزاري، نجد ان رئيس الدولة ينصاع لرغبة الوزارة، اذا ما طلبت الحل، لأنها اعلم بالمصلحة المتوخاة من هذا الاجراء كما رأينا في انكلترا. علاوة على ذلك تصل صعوبة موافقة رئيس الجمهورية الى درجة الاستحالة، في الدورة الانتخابية الاولى والذي يمارس فيها مجلس الرئاسة المكون من ثلاثة اعضاء صلاحيات رئيس الجمهورية بالأجماع، والاجماع بالموافقة على طلب الحل غير ممكن، في ظل التجاذبات السياسية بين الاطراف المكونة للبرلمان والحكومة. ولهذا نقترح ان يقدم طلب الحل من رئيس مجلس الوزراء، على ان يكون ملزماً لرئيس الجمهورية، كما يقدم على حله تماشياً مع الانظمة البرلمانية، التي تأخذ بنظام الحل الوزاري.

السبب الثاني: انتفاء مصلحة السلطة التنفيذية من اجراء الحل: ذكر فيما سبق الى ان الفائدة المتحققة للسلطة التنفيذية من الحل، وغالباً ما تكون انها ازمة قائمة مع البرلمان، اذ يحتكم الى رأي الشعب، فأما يميل الى الحكومة ويأتي بأغلبية مؤيدة لها، او يركن الى البرلمان المنحل، ويختار اغلبية مشابهة لسابقتها، وفي كلتا الحالتين تبقى الحكومة قائمة، ولا يرتبط وجودها بقرار الحل الا ان المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥، قد ربط بين انتهاء ولاية البرلمان بالحل، واستقالة الحكومة، فأعتبر مجلس الوزراء مستقياً يمارس تصريف الاعمال اليومية، لحين انتخاب مجلس نواب جديد تنبثق منه حكومة جديدة. ومن الجدير بالذكر ان المادة (٦٤) قد منعت حل مجلس النواب اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء، اذ ليس من المتصور ان يصوت البرلمان على حل نفسه، وهو يستجوب رئيس مجلس الوزراء، ويعد الحكم المذكور صحيحاً ومبرراً، فيما لو كان قرار الحل بيد السلطة التنفيذية، لا بيد مجلس النواب.

السبب الثالث: صعوبة التصويت بالأغلبية المطلقة على الحل: الاغلبية المطلقة هي نصف العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب زائداً واحداً، مما يعني ان الاغلبية المطلقة لمجلس النواب خلال الدورة الانتخابية الاولى البالغ عدد اعضائها (٢٧٥) هي (١٣٨) صوت، وخلال الدورة الانتخابية الثانية البالغ عدد اعضائها (٣٢٥) عضو هي (١٦٣) صوت. وقد اوجب الدستور التصويت على الحل بالأغلبية المطلقة، ان هذه الاغلبية مبالغ في اشتراطها لصعوبة تحققها مع ظاهرة الغياب المتكرر لعدد غير قليل من الاعضاء، بالإضافة الى اعتياد الكتل البرلمانية على الانسحاب من جلسات المجلس، اذا لم يروق لها ما يدور من موضوعات في الجلسات.

السبب الرابع: فقدان المكاسب المتحققة من العضوية في مجلس النواب: ان اسناد امر حل مجلس النواب بقرار منه وانتهاء ولايته قبل حلول اجلها، يجعل الكثير من الاعضاء يفكر في فقدان المكاسب المادية والعضوية، والتي تقررها العضوية في المجلس والذي وصلت الى درجة عالية من المبالغة والاسراف، لينبيري لها المنتقدون بالنقد من كل اتجاه^(٤٨) ان تفعيل نظام حل البرلمان في العراق يقتضي اعتناق نظام الحل الوزاري، والقائم على طلب الوزارة الملزم لرئيس الدولة، كما ينبغي على المشرع العراقي ان يهجر فكرة ربط انتهاء ولاية البرلمان، وذلك باستقالة الحكومة لأنه يتنافى مع الغرض الاساسي من نظام الحل.

الخاتمة:

توصلنا من خلال البحث الى مجموعة من النتائج والتوصيات ندرجها على النحو الاتي:

النتائج:

تبنى المشرع الدستوري نظاماً للحكم في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يقوم على فكرة مفادها ان منح الاختصاصات الواسعة لمجلس النواب في مواجهة الحكومة يؤدي الى سيادة منطق الديمقراطية، الا ان الواقع في الحياة السياسية في ظل هذا الدستور يمكن ايجازها:

١. وجود برلمان يملك اختصاصات واسعة لا يقوى على ممارستها كما يريد لها ان تكون، وسط التجاذبات والخلافات السياسية الدائرة بين الكتل السياسية .

٢. ان الحكومة تعجز عن اداء المهام الموكلة اليها لتحقيق النتائج المنتظرة منها، فهي تعاني من الازمات بين الحين والآخر، ولقد اعتاد الحكام او القابضون على السلطة في ظل هذا النظام على حل الازمات بأساليب سياسية، مما حول السلطة بنظرهم من وسيلة محققة لإرادة الشعب الى غاية يراد منها الوصول الى هذه السلطة لها او بقاؤها في يد القابضين عليها قدر المستطاع، وهذا مما يذهب بفاعلية حق الحل والاحتكام الى رأي الشعب بوصفه مصدر السلطة وشرعيتها.

٣. اختلاف فكرة الحل بين قانون ادارة الدولة لعام ٢٠٠٤، ودستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، حيث لم يرد اي نص صريح يبيح للسلطة التنفيذية حل البرلمان، اما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، اباح حق الحل لكن قيده بموافقة البرلمان نفسه.

التوصيات:

يمكن إعادة رسم معالم نظام الحل من خلال أعمال الحل التالية:

١. تعديل الحل الذاتي لمجلس النواب وتبني نظام الحل الوزاري القائم على اناطته بالسلطة التنفيذية من خلال التصويت بالأغلبية في مجلس الوزراء
٢. يكون طلب الحل من رئيس مجلس الوزراء ويقترن بموافقة رئيس الجمهورية الالزامية.
٣. فك القيد بين حل مجلس النواب واقالة الحكومة والابقاء على الاخيرة بكامل صلاحياتها لحين ظهور الأغلبية الجديدة .
٤. بناء نظام حكم قائم على أساس التوازن بين صلاحيات البرلمان واختصاصات الحكومة دون ان يطغى احدهما على الآخر انسجاماً مع الفكرة الأساسية التي تقوم عليها الأنظمة البرلمانية.

٥. العمل على تعديل النصوص الدستورية المتعلقة بكيفية حل البرلمان من خلال جعله متوقف على ارادة السلطة التنفيذية.
٦. يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب الى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل.

المصادر:

١. د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري- دراسة تحليلية للدستور النيابي، الدار الجامعية، ١٩٨٣.
٢. د. أحمد عبد اللطيف السيد، رئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٦.
٣. د. ادمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج ٢ ، ط ٣، دار العلم للملايين ، بيروت، ٢٠٠٢.
٤. د. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، ط ١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤.
٥. د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، مطبعة القاهرة، ١٩٧٠.
٦. د. سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية، دار الفكر العربي، ١٩٨٥.
٧. د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي المعاصر، دار الفكر العربي، ١٩٦٧.
٨. د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري الكويتي، دار النهضة العربية، ١٩٨٦.
٩. د. عدنان حمودي الجليل، النظم السياسية، مطابع اليقظة، ١٩٨٢.
١٠. د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، ط ١، النجف ، ٢٠١٠.
١١. د. عدنان عاجل عبيد، مآل النظام الاتحادي في العراق، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، العدد ٥٠، ٢٠٠٨.
١٢. د. عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية ضماناتها الدستورية والقانونية، دار الجامعيين للطباعة، ٢٠٠٢.
١٣. د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الانظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
١٤. د. علي عبدالعال سيد احمد، الاثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان، بدون دار نشر، ١٩٩٠.
١٥. د. فائز عزيز أسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط ٢، دار البستان للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٨٤.
١٦. د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، ج ٢، دار النهضة العربية، ١٩٦٧.
١٧. د. محمد جمال الذنابات، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠٣.
١٨. د. محمد عبد الحميد أبو زيد، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، دراسة مقارنة وتطبيقية على النظام الدستوري المصري، رسالة مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٣.

١٩. د. محمد عبد الحميد أبو زيد، حل المجلس النيابي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٨٨.
٢٠. د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين، ١٩٨٥.
٢١. د. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي، ط ٥، مطبعة السلام، ١٩٨٤.
٢٢. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج ١، ط ٢، القاهرة، ٢٠٠٧.
٢٣. د. نوري لطيف، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط ٢، بغداد، ١٩٧٩.
٢٤. د. هشام جمال الدين عرفة، ضمانات اعضاء المجالس النيابية، ٢٠٠٨.
٢٥. محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة الأزهر، القاهرة، بلا سنة نشر.
26. Cadrat(J) Institutions Politiques et droit constitutionnel, Tome II, Paris, 1979.
27. Redslob, Leregime Parelementaire, Paris, 1924.

الدساتير:

١. القانون الأساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.
٢. دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لعام ١٩٥٨.
٣. دستور الكويت لعام ١٩٦٢.
٤. دستور مصر لعام ١٩٧١.
٥. الدستور اللبناني لعام ١٩٩٠.
٦. الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢.
٧. قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.
٨. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٩. دستور مصر لعام ٢٠١٤.

المواقع الالكترونية:

1. <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=233489>.
2. <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=233489>.
- <http://www.iraqiforum.net/vbl647.html>

هوامش البحث

- (١) د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين، ١٩٨٥، ص ٤٨٥.
- (٢) د. علي عبدالعال سيد احمد، الاثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان، بدون دار نشر، ١٩٩٠، ص ١٢.
- (٣) د. علي عبدالعال سيد احمد، المرجع السابق، ص ٧٤. د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الانظمة الدستورية المقارنة . دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ٣ .
- (٤) د. ادمون رباط . الوسيط في القانون الدستوري العام ، ج ٢ ، ط ٣ ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ٢٠٠٢ ، ص ٣٨ .
- (٥) د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الانظمة الدستورية المقارنة ، مرجع سابق ، ص ٣ .
- (٦) د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، مطبعة القاهرة، ١٩٧٠، ص ٣٥١. وهو ما نص عليه الدستور المصري لعام ٢٠١٤.
- (٧) د. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي، ط ٥، مطبعة السلام، ١٩٨٤، ص ٢٩١. د. عدنان حمودي الجليل، النظم السياسية، مطابع اليقظة، ١٩٨٢، ص ١٥٥.
- (٨) د. حسين محمد سكر، الاستجواب البرلماني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير جامعة النهدين كلية الحقوق، ٢٠٠٣، ص ١٠٨.
- (٩) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، حل المجلس النيابي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٨٨، ص ١٥٧.
- (١٠) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، حل المجلس النيابي، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص ١٨.

- (11) والحل الرئاسي إما إن يكون مطلقاً متجرداً من كل قيد كما هو الحال في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لعام 1958 ودستور الكويت لعام 1962، أو يكون مقيداً بشروط يحددها المشرع الدستوري كشرط استحالة تشكيل حكومة أغلبية في القانون الأساسي لألمانيا الاتحادية لعام 1949، أو شرط تحقق حالة الضرورة والاستفتاء الشعبي كما هو الحال في دستور مصر لعام 1971 .
- (12) د. عدنان حمودي الجليل، النظم السياسية، المرجع السابق، ص 140.
- (13) د. سليمان محمد طماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي المعاصر، دار الفكر العربي، 1967، ص 347.
- د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري - دراسة تحليلية للدستور النيابي، الدار الجامعية، 1983، ص 259.
- (14) د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، مرجع سابق، ص 301. ود. محمد جمال الذنيات: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2003، ص 165.
- (15) وفي العراق فإن مجلس النواب له دورة انعقاد دستورية تمثل بفصلين تشريعيين أمدهما ثمانية أشهر، يحدد النظام الداخلي كيفية انعقادها، ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد الموافقة عليها، وأيضاً نص الدستور على أن (لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء أو لرئيس مجلس النواب أو لخمسين عضواً من أعضاء المجلس، دعوته إلى جلسة استثنائية ويكون الاجتماع مقتصرًا على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه.
- وأيضاً نص الدستور يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبه ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً، الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 المادة (57) (58) (54).
- (16) د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2003، ص 58.
- (17) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي المعاصر، دار الفكر العربي، 1967، ص 50.
- (18) د. نوري لطيف، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط 2، بغداد، 1979، ص 187.
- (19) ففي الدساتير العربية ذكرت التأجيل في نصوصها وحددت الجهة المختصة بذلك نذكر منها دستور الجمهورية اللبنانية حيث نص الدستور لرئيس الجمهورية تأجيل انعقاد المجلس إلى أمد لا يتجاوز شهراً واحداً وليس له أن يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد. ودستور دولة قطر نص أيضاً على أن للأمير أن يؤجل بمرسوم اجتماع مجلس الشورى لمدة لا يتجاوز شهراً ولا يتكرر التأجيل في دور الانعقاد الواحد إلا بموافقة المجلس ولمدة واحدة ولا تحسب مدة التأجيل ضمن فترة الانعقاد.
- (20) Cadrat(J) Institutions Politiques et droit constitutionnel.Tome II,Paris, 1979, P 980.
- (21) Redslob,Leregime Parelementaire ,Paris, 1924, P.117.
- (22) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري الكويتي، دار النهضة العربية، 1986، ص 389.
- (23) لجأت إنجلترا إلى استعمال هذا الحق بكثرة في مثل الظروف المتقدم بيانها وفي نظر البعض أنّ الإسراف في استخدام حق الحل أو التوسع في تطبيقه في النظام البرلماني يجعل هذا النظام في الحقيقة نصف أو شبه نيابي، د. سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 605، كما تم استخدام هذا الحق في النظام السياسي الفرنسي.
- (24) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، الأزواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، دراسة مقارنة وتطبيقية على النظام الدستوري المصري، رسالة مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، فرع بني سويف، 1993، ص 11 وما بعدها.
- (25) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، حل المجلس النيابي، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1988، ص 167.
- (26) د. محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة الأزهر، القاهرة، بلا سنة نشر، ص 49.
- (27) د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، المرجع السابق، ص 116.
- (28) د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، ج 2، دار النهضة العربية، 1967، ص 434. ود. أحمد عبد اللطيف السيد، رئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1996، ص 311.

- (٢٩) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٥٣٥، ود. سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية، دار الفكر العربي، ١٩٨٥، ص ٣٤٤.
- (٣٠) من الدساتير التي نصّت على ذكر سبب الحل الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢ في المادة (٤٢)، إذ قضت بان "لأمير أن يحل المجلس الوطني بمرسوم يبين فيه أسباب الحل".
- (٣١) نصّت الفقرة الرابعة من المادة (٦٥) من الدستور اللبناني بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ صراحة على عدم جواز ممارسة حق الحل مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى.
- (٣٢) د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الانظمة الدستورية، المرجع السابق، ص ١٣٦.
- (٣٣) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، ط ١، النجف، ٢٠١٠، ص ٢١٣.
- (٣٤) المادة (٣٢ ب) والمادة (٣٣ هـ، ز) من قانون ادارة الدولة .
- (٣٥) للاطلاع على صلاحيات مجلس الرئاسة انظر المواد (٣٦ أ) و (٣٩ أ) و (٣٩ ب) و (٣٩ ج) من قانون ادارة الدولة .
- (٣٦) المادة ٣٨ من قانون ادارة الدولة .
- (٣٧) المادة (٣٣ ز) من قانون ادارة الدولة .
- (٣٨) ان الحالة الوحيدة التي اجاز فيها قانون ادارة الدولة حل الجمعية الوطنية هي رفض الشعب مسودة الدستور على ان تجري الانتخابات لجمعية وطنية جديدة (المادة ٦١ هـ) وهذا الحل لا يعد من قبيل ادوات الموازنة بين عمل البرلمان والحكومة .
- (٣٩) المادة (٤٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- (٤٠) د. عدنان عاجل عبيد، مآل النظام الاتحادي في العراق، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، العدد ٥٠، ٢٠٠٨، ص ١٦ .
- (٤١) د. عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية ضماناتها الدستورية والقانونية، دار الجامعيين للطباعة، ٢٠٠٢، ص ١٨٥.
- (٤٢) د. هشام جمال الدين عرفة، ضمانات اعضاء المجالس النيابية، ٢٠٠٨، ص ٤٧.
- (٤٣) د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الانظمة الدستورية المقارنة، مرجع سابق، ص ٣.
- (٤٤) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج ١، ط ٢، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٧٦.
- (٤٥) د. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، ط ١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٢٩ . د. فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط ٢، دار البستان للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٨٤، ص ٢١٥ .
- (٤٦) حكم المحكمة الاتحادية العليا الصادر في ٢٥/٣/٢٠١٠ في الدعوى ٢٥/اتحادية / ٢٠١٠.
- (٤٧) اذ طالب احد النواب بحل المجلس في دورته الانتخابية الاولى لأدائه الضعيف والمسيب. انظر موقع المنتدى العراقي، بغداد، اصوات العراق، ٢٠٠٧/١١/١٣ <http://www.iraqforum.net/vbl647.html> .
- (٤٨) اذ بلغ مجموع رواتب اعضاء مجلس النواب العراقي خلال سبعة اشهر (٨١) مليار دينار عراقي، وهذا الرقم الكبير يُشكل مزية كبيرة تمنع اعضاء مجلس النواب من طلب الحل او القيام به . انظر موقع الحوار المتمدن العدد ٣١٦٩، ٢٩/١٠/٢٠١٠ - <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=233489>