حل البرلمان واثره في التنظيم الدستوري للدولة
دراسة مقارنه

د. آيات سلمان شهيب السعدي

الملخص

تتبنى مجموعة من دول العالم النظام البرلماني معبرتاً بذلك عن خياراتها لشكل النظام السياسي الذي يتولى ادارة شؤون الحكم في الدولة واذا كان النظام البرلماني يقوم على عدة اسس او اعتبارات تراعي تحقيق نوع من التوازن بين السلطات المتنوعة وعلى وجه التحديد السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية فأن حق حل البرلمان يمثل السلاح الذي تجابه به السلطة التنفيذية السلطة التشريعية كما ان لهذه الاخيرة سلاحاً مقابلاً تواجه به السلطة التنفيذية يتمثل بسح الثقة عن الوزارة والحقيقة ان التلويح من جانب السلطة التنفيذية بحل البرلمان يمثل على حد تعبير البعض بداية التعقل لم يمارس دور النائب في البرلمان ويترك حل البرلمان مجموعة من الاثار في التنظيم الدستوري للدولة ينعكس على مجمل الاوضاع السياسية من جهة طبيعة العلاقة بين السلطات الا ان ذلك قد يختلف من دولة الى اخرى وطبقاً للتوجهات الدستورية المتبناة في الدساتير النافذة للدول.

الكلمات المفتاحية: برلمان - دستور - تنظيم دستوري - دستور العراق لعام ٢٠٠٥

Desolution of parliament and its impact on the constitutional organization

Ayat salman shuhaip

Abstract

The most of the constitutions of the countries in the world who take the parliamentary system political standing in the state built the right system, but it might have been different about the pictures.
The modern country is a big organization that emerges from cultural its form and organization reflect the specialties of this cultural.
Iraq as a modern country that suffered since its establishment from a clear misfire

The case of the dissolution of parliament in constitutional takes an important position as the means of the mutual influence between the legislative and executive branches as our guarantee constitutes a deviation from the body was not elected by the people to exercise their constitutional functions.
The dissolution of the parliament in Iraq has the peculiarity of not being able to solve in real because the procedures are very complex and require a call by two-thirds of the members to make the solution is not possible and therefore must be modified and hanged so that the Iraqi people to assess the fate through the body elected and can be resolved his desire.
The right to submit a request for a right of dissolution is submitted to the Prime Minister. The doctrine goes on to say that the Iraqi constitution took the form of a formal solution when the prime minister was given the right to propose a solution. However, The President of the Council of Ministers with the approval of the President of the Republic, either on the approval of the resolution of the solution, the Iraqi constitution has given that jurisdiction to the House of Representatives in terms of the first item of Article 64, which required the approval of the absolute majority of members of the House of Representatives and some of the jurisprudence to reduce the Council's right to one hypothesis and rare contrary to The The parliamentary system adopted by the Constitution based on the balance between the legislative and executive branches

Key words: parliament , Constitution , Constitutional organization , Iraqi Constitution 2005

مقدمة

ان موضوع حل البرلمان يعد من الموضوعات المهمة في الانظمة الدستورية وخاصة ان موضوع حل البرلمان له صور متعددة اخذت بها معظم دول العالم التي تتبنى النظام البرلماني وكان تعدد صور حل البرلمانات في العالم راجعاً الى تنظيم الدستور لمراكز السلطات في الدولة فأما تكون بصدد نظام دستوري من شانه المساواة بين السلطات فيه أو أن نكون امام نظام دستوري يعطي حق الحل كامتياز حصري للسلطة التشريعية خاص بها وحدها.

اهمية البحث

تكمن اهمية بحث هذا الموضوع في كون البرلمان يشكل الادارة الفاعلة التي بإمكانها تحقيق التناغم بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية... وهنا لابد من بيان ماهية الحل البرلماني وبيان آلية اجرائه في كل من دستور ٢٠٠٥ والدساتير المقارنة في محاولة لكشف القصور التشريعي الخاص بهذه المسألة الغاية في الاهمية وايجاد حلول ناجعة لسد الثغرات واكمال النقص التشريعي والدستوري ومن الله التوفيق.

مشكلة البحث

تكمن اشكالية البحث في معالجة النصوص الدستورية الخاصة بحل البرلمان سواء في العراق أو في الدساتير المقارنة وبخاصة دستور العراق لعام ٢٠٠٥ لكونه الدستور النافذ حالياً ومناقشة اهم ما جاء فيه من مواد تخص حل البرلمان لا سيما وأن الدستور اعلاه اعتمد طريقة الحل الذاتي للبرلمان وصولاً الى ضورة تعديل النصوص الدستورية الخاصة بهذه المسألة لكون طريقة الحل الذي جاءت به تعد شبه مستحيلة.

منهجية البحث

ترتكز منهجية البحث على الاسلوب الاستقرائي المقارن بين العديد من الانظمة الدستورية ذات النظام البرلماني ودستور العراق لعام ٢٠٠٥ وقانون ادارة الدولة الانتقالية.

المبحث الاول

مفهوم ونشأة الحل البرلماني

في هذا المبحث سنتناول بيان كل من مفهوم الحل البرلماني وكذلك نشأة الحل البرلماني في مطالب مستقلة وبحسب التفصيل الآتي:

المطلب الأول

مفهوم حل البرلمان

ان حل البرلمان يعد من اهم تطبيقات الحياة النيابية واكثرها جدلاً وتحرص بعض الدساتير التي تتبنى هيمنة السلطة التشريعية على تطبيقه كإجراء يعادل هيمنة السلطة التنفيذية، وبالرغم من اتفاق الفقه الدستوري على عد الحل وسيلة من وسائل التوازن بين السلطتين الا انه اختلف حول مفهوم الحل الى عدة تعريفات نوردها في الآتي:

لقد عرفه بعض من الفقه بقوله إنهاء مدة المجلس النيابي قبل المدة القانونية المقررة لنيابته أي قبل نهاية الفصل التشريعي. [١] وعرف ايضاً بأنه قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي، أي هو الانتهاء المبستر أو المعجل للفصل التشريعي،[٢] كما عرفه آخرون بأنه انتهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية. [٣]

وبشأن مفهوم الحل الذاتي للبرلمان فإن بعضاً من الفقه الدستوري قد عرفه بأنه حق البرلمان بحل نفسه بنفسه على اعتبار انه يمارس جزءاً من السيادة وله الحق في التنازل عن تلك السيادة، كما عرف بأنه احد انواع الحل والذي تأتي مبادرة الحل بموجب هذا النظام من البرلمان نفسه وليس من الحكومة.

وفي ضوء ما تقدم يمكن ان نعرف الحل الذاتي بانه احد صور حل البرلمان وتكون كلمة الفصل فيه للبرلمان نفسه بوصفه ممثلاً عن الشعب ويترتب عليه انتهاء مدة ولايته القانونية قبل اكتمالها، وتتضمن أغلب دساتير دول العالم نصوصاً لحل البرلمان وبطرق مختلفة في حين تسكن دساتير دولة أخرى وتسهب بعض الدساتير بإجراءات حل البرلمان ومن حيث معالجة مسألة حل البرلمان فتختلف دول العالم فيما بينها تجاه هذه المسألة ويعود ذلك إلى جملة أسباب أهمها فلسفة الدستور وطبيعة النظام السياسي ومدى التوازن بين سلطات الدولة الناشئ عن فلسفة الدستور في الأنظمة البرلمانية وفي الأنظمة الرئاسية هناك الولايات المتحدة الأمريكية حيث لا يملك أحد سلطة حل البرلمان حتى رئيس الجمهورية وفي الأنظمة شبه الرئاسية، مثل فرنسا يستطيع رئيس

---

[١] د. بشير علي محمد باز: حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة ، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، ٢٠٠٤، ص ٥٧، و د. محمد الميرغني: الوجيز في النظم السياسية، بلا دار نشر، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٢٥٥. و د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١٩٨٣، ص ٣٦٩.

[٢] حول نشأة وتطور حق الحل في انكلترا ينظر د. علاء عبد المتعال: حل البرلمان في بعض الانظمة الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٤ وما بعدها وفي نفس المعنى د. السيد صبري: حكومة الوزارة، القاهرة، ١٩٥٣، ص ٨٨ و د احمد عبد اللطيف السيد: دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامع عين شمس، ١٩٩٦، ص ٣١٩

[٣] د. محسن خليل: القانون الدستوري والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٤٣٣، د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٣١٤ و موريس ديفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة د. جورج سعد، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٢، ص ١٢٨

الجمهورية حل البرلمان ولكن بالتشاور مع رئيس الحكومة ففي بعض الدساتير مثل الدستور المصري لا يملك رئيس الجمهورية حل البرلمان إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل، أصدر رئيس الجمهورية قراراً به ومن الدساتير العربية التي يتضمن على الحل نذكر منها دستور المملكة المغربية الصادر ١٩٧٢ الذي يتكون من مجلس النواب للملك حل مجلس الشعب بظهر شريف بعد استشارة رئيس الغرفة الدستورية وتوجيه خطاب للأمة. وقد نشأ الحل من إنكلترا سنة ١٧٨٤ إذا نشب خلال بين وزارة (وليم بت) وبين مجلس العموم البريطاني بصدد مشروع قانون خاص بإدخال إصلاحات معينة على نظام إدارة الهند وكانت الوزارة تؤيد وجهة نظر الملك التي يتعارض مع وجهة نظر مجلس العموم، ولقد طلب مجلس العموم من الملك عزل الوزارة إلا أن رئيس الوزارة أستطاع بمهارته أن يتفق مع الملك على حل مجلس العموم وإجراء انتخابات جديدة[١].

المطلب الثاني

نشأة حل البرلمان

ترتبط فكرة حل البرلمان بنشأة وتطور النظام البرلماني الانكليزي حيث نجد ان الحل البرلماني نشأ ابتداءً بتأثير الملك حيث كان يلجأ اليه كلما اراد التخلص من البرلمان القائم والذي كان يجتمع اصلاً لمناقشة الاعانات المالية وبعد ذلك يقوم الملك بحل البرلمان، آلا ان حالات اللجوء اليه تقهقرت بعد ثورة عام ١٦٨٨ والتي من خلالها وضعت قيود على حق الملك في اللجوء الى وسيلة الحل لذا لم يحدث الحل على الاطلاق بين عامي ١٩٨٨-١٧٨٢ ثم بعد ذلك تم نقل هذا الحق الى الوزارة وعندما يقوم البلمان بإثارة المسؤولية السياسية للوزارة تلجأ الاخيرة الى ان تطلب من الملك حل البرلمان وهكذا يكون الحل البرلماني سلاحاً بيد الوزارة تشهره للتصدي للبرلمان عندما تقوم بإثارة المسؤولية السياسية للوزارة ومن هنا ظهرت فكرة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. [٢]أصبحت الرقابة البرلمانية أهم وظائف المجالس النيابية في الدول ذات النظام البرلماني ويمارس البرلمان أنواعاً عديدة من الرقابة إلا أن هذه الرقابة بدأت ضعيفة منذ بدأ الحياة النيابية في إنكلترا عام ١٢١٥ حتى قويت هذه الرقابة وبدأ البرلمان يداول دوره الرقابي والتشريعي في الدول العريقة في الديمقراطية مثل إنكلترا وفرنسا[٣].

ففي عهد الملك أدورد الثالث ١٣٧٦ لجأ البرلمان إلى وسيلة الاتهام الجنائي بسبب قدرة الملك على تلافي الآثار الناجمة عن هذه الوسيلة حيث كان الملك يسرع في حل البرلمان وإصدار مرسوم بالعفو عن الوزير وفي عام ١٧٤١ بدأت قواعد المسئولية الفردية للوزير تظهر حيث طالب النواب في مجلس العموم إقالة الوزير (البول) بيد أنه قد حدث تطوراً آخر أدى إلى ظهور المسئولية التضامنية في عام ١٧٨٢ حيث قدم اللورد نورث North استقالة حكومته للملك على أثر اقتراحين بسحب الثقة منه وكان اللورد نورث وزيراً للملك من سنة (١٧٧٠- ١٨٧٢) ينفذ رغباته ويحلم بميوله الشخصية واستعان في سبيل ذلك بجماعة أطلق عليهم (أصدقاء الملك) وأمكن لنورث بذلك أن يخلق أغلبية برلمانية تحت قيادته حيث أن هذه الوسيلة السياسية قد بدأت أولاً في صورة مسئولية جنائية حيث كان الاتهام أولى من حلها ثم تطورت بعد ذلك إلى مسئولية

---

[١] د/ بشير محمد باز (حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة) ٢٠٠٤ مصدر سابق ص٥٨.

[٢] د. السيد صبري: حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٥٣، ص ٣٦٤

[٣] رمضان محمد بطيخ (قواعد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية) ١٩٨٨، القاهرة، ص٤٠ وانظر:

Daniel J.Elazar,constitutionalizing clobalization,Littlfield publishers.INC .Oxford 1998,p74 .

سياسية تمثلت في التنحي عن السلطة كبديل للاتهام الجنائي فإن المسئولية في كل مراحلها لم تطبق في كل الحالات التي كانت تقتضي تطبيقها وإنما تعرضت للعديد من المعوقات التي أدت إلى الحيلولة دون إعمال قواعدها على الرغم من توافر شروط تطبيقها[1].

وكما قلنا أن بعض الدساتير تسكت عن إجراء حل البرلمان التي لم تبين طرق للحل ولم تحدد جهة معينة للحل فتلجأ في هذه الحالة إلى الحل الشعبي وهو نوع من أنواع الحل الذي سندرسه لاحقاً حق يقدم عدد من الناخبين بطلب حل المجلس النيابي ويعرض على الشعب للاستفتاء وقد أخذت بالحل الشعبي بعض الولايات السويسرية[2].

[1] Micheel Laveri Lesysteme Pokitique francais leve vepubli que Dalloz. 1991/ p.75

[2] د/ عدنان حمودي جليل (النظم السياسية) مصدر سابق ص١٣٢.

وانظر :إسماعيل الغزال (القانون الدستوري والنظم السياسية) المؤسسة الجامعية للدراسات ١٩٨٢، ص١٥٠، بيروت.

المبحث الثاني

مبررات اللجوء الى حل البرلمان

ان مسألة حل البرلمان غالباً ما تتأتى كنتيجة لازمة قائمة بين المؤسسات الدستورية ويورد الفقه الدستوري مجموعة من المسوغات والمبررات التي ينجم عنها حل البرلمان وسنقوم بإجمالها على كل مطالب وحسب التفصيل الآتي:

المطلب الاول

تعديل الدستور

من طبيعة القواعد القانونية مهما كانت مصدرها ان تكون قابلة للتعديل والتغيير لتطور الظروف السياسية والاقتصادية لكل مجتمع، وتحرص بعض الدساتير على جعل مهمة تعديل الدستور من اختصاص السلطة التشريعية، ويشار الى ان اجراءات التعديل الدستوري تختلف عن تعديل القوانين العادية لما تتطلبه من وجود برلماني متماسك يحتوي على اغلبية قوية تتحد لكي يدخل حق الحل ضمن دائرة إعادة تجديد المجالس النيابية وتطعيمها بدم جديد لضمان استقرار الاغلبية الخاصة التي تحمل على كاهلها عبء القيام بهذه المهمة الخطيرة عن جدول مسؤولياتها. [١]

وتشير بعض الدساتير الى ان الحل يكون بقوة القانون في حالة تعديل الدستور، وابتداءً من الدستور السويسري لعام ١٨٧٤ والدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ نجد انه اعتنق مسألة حل الجمعية الاتحادية في حالة الموافقة الشعبية على المراجعة الشاملة أو التعديل الكلي للدستور، وبذلك ترتبط مسألة التعديل الكلي بموضوع الحل بوصفه احد مسوغات أو مبررات الحل، وبالفعل تم حل الجمعية الاتحادية عام ١٩٩٩ بعد نجاح المراجعة الشاملة للدستور الاتحادي وأجريت انتخابات جديدة. [٢]

كما تبنت بعض الدساتير حل البرلمان كمبرر لتعديل الدستور من اجل استقراء رأي الاغلبية حول التعديل، وابرز تلك الدساتير هو القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ كما تشير التجربة الدستورية في الدنمارك الى حل البرلمان من اجل تعديل بعض النصوص الدستورية.

المطلب الثاني

دعم الاغلبية الضعيفة داخل البرلمان وتجديد مجموع الناخبين

يشير البعض من الفقه ان حل البرلمان تحت دائرة سبب عدم تدعيم الاغلبية يجب ان يؤسس على مجموعة من العوامل ابرزها تحديد الوقت المناسب لحل البرلمان يضاف اليها عوامل اخرى ابرزها ما تعيشه البلاد من حالة اقتصادية حيث يفضل ان يتم الحل في وقت تتبع فيه الحكومة سياسة اقتصادية جيدة من شأنها تدعيم الاغلبية طالما الشعب يعيش رفاهية ورغد من العيش وكذلك ما تتبعه السلطة التنفيذية من سياسة خارجية معتدلة تحرص بموجبها على رفعة شأن البلاد وازدهارها، وتعزز وجه نظر الفقه هذه العديد من التطبيقات العملية في بعض الدول حيث

---

[١] د. علاء عبد المتعال: حل البرلمان، مصدر سابق، ٢١٨-٢١٩. و د. صلاح الدين فوزي: التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ٣٥

[٢] Wolf Linder :Swiss Democracy Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies, op cit,p138

تم اختيار الوقت المناسب لحل البرلمان وجاءت النتائج بصورة ايجابية وعززت الاغلبية البرلمانية للأحزاب الحاكمة.
من التطبيقات العملية في النظم الدستورية هي في اليابان وبالتحديد عام ١٩٦٠ عندما كان حزب الاحرار الديمقراطي يتولى مقاليد الحكم هناك واستغل رئيس الوزراء IKEDA الظروف الداخلية الملائمة فقام بحل البرلمان عقب ابرام معاهدة الامن مع الولايات المتحدة الامريكية ولقد احرز حزب الاحرار الديمقراطي نصراً ساحقاً في الانتخابات ودعم اغلبيته فزادت اغلبيته البرلمانية حيث ازدادت عدد مقاعده من ٢٨٣ الى ٢٩٦ مقعد من اصل ٤٦٧ مقعد. كما تكرر الوضع نفسه عام ١٩٦٩ عندما اظهرت حكومة SATO نواياها في اجراء المفاوضات وعقد الاتفاقيات مع الولايات المتحدة وكذلك في ايلول عام ١٩٧٢ عندما انتهز رئيس الوزراء TANAKAنجاحه في مجال السياسة الخارجية والانفتاح السياسي مع الولايات المتحدة واسترداد OKINAWA .وابرام معاهدة جديدة معها واعادة العلاقات الدبلوماسية مع دول الصين الشعبية، فأقدم على حل البرلمان أملاً في تدعيم اغلبيته البرلمانية فأحتفظ بـ ٢٨٨ مقعد من العدد الكلي للمقاعد وقدره ٤٨٦ وبدأت المدة التشريعية عقب الانتخابات في ايلول ١٩٧٢ وحتى نهايتها الطبيعية سنة ١٩٧٦ وتعد هذه المرة الاولى التي تستمر فيها المدة التشريعية حتى نهايتها الطبيعية في تاريخ اليابان الحديث دون ان يتدخل الحل.[١]
وهنالك حل البرلمان نتيجة للتغيرات الحاصلة في السكان إذ قد تحدث زيادة سكانية بسبب ضم اقاليم جديدة كما حصل في اليونان في عام ١٨٨٢.[٢]

المطلب الثالث

استطلاع رأي الشعب

قد يثور خلاف بين السلطات الدستورية حول مسألة معينة يشكل حسمها اهمية كبرى في حياة البلاد وفي هذا الغرض يقوم البرلمان بحل نفسه والدعوة الى اجراء انتخابات برلمانية جديدة لكي يتمكن من الوقوف على رأي الشعب بصدد تلك المسألة وبخاصة عندما تكون تلك المسألة على تماس مباشر مع حقوق الافراد وحرياتهم وهنا تنهض اهمية العودة الى صاحب السلطة الاصيل للوقوف على رأيه بشأن مسألة ما... ومن الامثلة على حالات الحل في انكلترا في القرن التاسع عشر بهدف دعوة الناخبين للبت في المسائل الهامة فكان حل ١٨٥٩ للاستفتاء على الاصلاح البرلماني وحل ١٨٦٨ بشان فصل الكنيسة عن الدولة في ايرلندا. [٣]
ويذهب البعض من الفقه الدستوري الى القول بأنه من المسلم به واقعياً هو حدوث الخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ولا سبيل لتسوية الخلاف في بعض الاحيان الا باللجوء الى حل البرلمان والرجوع للشعب من اجل استطلاع رأيه بوصفه الحكم بين السلطات وتؤيد بعض التجارب الدستورية اللجوء الى حل البرلمان كوسيلة لتسوية الخلاف بين السلطات ومعرفة رأي الشعب في بعض المسائل الهامة. [٤]

---

[١] علاء عبد المتعال، المصدر السابق، ص ٢٣٦
[٢] د. علاء عبد المتعال، المصدر السابق، ص ٢٩٥٢
وانظر ايضا :
Harry Street and Rodney Brazier; constitutional and Administrative law ;fifth edition; -.ruchard clay(the Chaucer press) ltd.great britin; 1985;p76
[٣] المصدر ذاته، ص ٢٩٤
[٤] انظر في هذا الشأن : د. صلاح الدين فوزي، البرلمان-دراسة تحليلية مقارنة لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ١٨٤

ويقصد بحل البرلمان حسب هذا المفهوم وسيلة لتطبق مبدأ سيادة الأمة الذي يوجب الاحتكام إلى الشعب في الأمور الهامة والخطيرة التي تتعلق بمستقبل البلاد وينقل الحكم والكلمة الأخيرة للشعب ممثلاً بهيئة الناخبين وقد ذهب الدكتور سليمان الطماوي إلى أنه (لا يصح الالتجاء إلى هذه الوسيلة لتأييد سياسة شخصية ومقاومة ما يقف في سبيلها من عقبات فليس الحل سلاحاً للهجوم وحشداً لأدوات الصراع أو ثورة أو قتالاً ولهذا فيجب ألا يلجأ إليه رئيس الدولة إلا إذا كانت هناك دلائل هامة وواضحة على أن أغلبية الناخبين مستعدة لتأييد سياسة ومهاجمة سياسة البرلمان[١].

وأن قرار الحل حسب الدستور يدخل في إطار النظام البرلماني التقليدي واستعماله يعني الاحتكام للشعب بحسم خلاف بين البرلمان والحكومة فهو لم يستعمل لهذه الغاية على الإطلاق بل كان يلجأ إليه في نهاية ولاية المجلس بعد أن أصبح من المتعذر إيجاد أكثرية نيابية منضبطة تؤيد الحكومة[٢].

ويقصد بالحل أيضاً حسب هذا المفهوم إعطاء الناخبين الحق في تقرير حل البرلمان المنتخب بجميع أعضاءه ويمارس هذا الحق ابتداءاً بإعطاء عدد معين من الشعب الحق في طلب البرلمان بعدما يعرض الاقتراح على الشعب للاستفتاء فإذا حاز هذا الطلب على الأغلبية التي يحددها الدستور ويجري حل المجلس القائم وإجراء انتخابات جديدة ولهذا فأن أي حل شعبي يتطلب إجراء استفتاء شعبي جديد لتحديد مستقبل الحياة النيابية[٣].

المطلب الرابع

حسم النزاع بين البرلمان والحكومة

يقوم النظام البرلماني على اساس التعاون بين السلطات وخصوصاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الا ان هذا التعاون لا يمكن ان يؤدي في بعض الاحيان الى التعايش السلمي بين السلطتين على الدوام ومن ثم فانه لابد من ان يوضع في الاعتبار امكانية حدوث الخلاف بين حكومة والبرلمان. [٤]

ويذهب البعض في الفقه الدستوري الى الخلاف بين الحكومة والبرلمان يعد الصورة الاكثر شيوعاً في الواقع العملي على بقية الخلافات الاخرى والمتصور حدوثها بين السلطات الدستورية والتي تقود الى استخدام الحل لفض هذا النزاع ويحدث الخلاف من الجهتين بسبب تقرير البرلمان وبأغلبيته اتخاذ موقفاً معارضاً لسياسات الحكومة، كما يؤدي استمرار الازمة بينهما الى قيام الوزارة الى اتخاذ قرار حاسم بحل البرلمان. [٥] وتشير بعض التطبيقات الى دور حق الحل في انهاء الخلاف بين الحكومة والبرلمان في حل المجلس الادنى في الهند عام ١٩٧٠. [٦]

وفي مثل هذه الحالات اما ان تأتي نتائج الانتخابات بأغلبية صريحة وبذلك تكون قد حققت مرادها وإما إن تؤتي بالأغلبية المقالة التي ازعجتها ليصبح أمر إقالتها أو استقالتها حتماً مقضياً

---

[١] داود بشير محمد علي الباز (حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة) مصدر سابق، ص٥٨.

[٢] إسماعيل الغزال (الدساتير والمؤسسات السياسية) ١٩٩٦، مؤسسة عز الدين للطباعة ص٣٥٤، بيروت.

[٣] محمد كامل ليلة (النظم السياسية) دار الفكر العربي، ص١٨٧، القاهرة، ١٩٧١.

[٤] د. عمر فؤاد بركات: النظم السياسية، بلا دار نشر، القاهرة، ١٩٩٠، ص ١٨٩

[٥] د. علاء عبد المتعال: حل البرلمان، مصدر سابق، ص٢٠٦ وفي ذات المعنى د. د. محمد كامل ليلة: القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٤٤٥

[٦] طبقاً للدستور الهندي فإن الحكومة مسؤولة امام المجلس الادنى دون المجلس الاعلى ويعزو سبب ذلك كون المجلس الادنى يمثل الشعب بصورة مباشرة، ففي العام ١٩٧٠ تم حل المجلس الادنى (LOK SABHO) من قبل رئيسة الوزراء السيدة (GANDHI) من اجل ايجاد مجلس جديد.

هذا وقت استخدمت الوزارة في انكلترا إجراء الحل في حسم النزاع القائم مع مجلس العموم فترات عدة كان من اهمها الحل للأعوام ١٨٤١و ١٩٠٩. [١]

وقد يتأتى حل البرلمان بسبب الخلاف بين البرلمان ورئيس الدولة فيعد الصورة الثانية لفض الخلاف بين السلطتين ويذهب البعض من الفقه الى ان الحل الرئاسي يعد وسيلة للدفاع عن المركز الدستوري لرئيس الدولة والذي يعتقد ان الامة تؤيد وجهة نظره على حساب البرلمان ومن هذا المنطق يعد الحل تنفيذاً لسياسة رئيس الدولة وتحقيقاً لآرائه التي يعتقد ان الشعب أو الرأي العام يؤيده فيها فيلجا الى الحل تحكيماً للشعب او الرأي العام في هذا الخلاف ويدعو الى اجراء انتخابات لاستطلاع رأي هيأة الناخبين في موضوع الخلاف وتصفيته على ضوء نتيجة الانتخابات. [٢]ويعتقد الكثير من الكتاب أن المسئولية السياسية للوزارة هي من أهم ما يميز النظام البرلماني وفي مقابل هذا السلاح الذي يملكه البرلمان للتأثير على الوزارة تملك هذه حق حل البرلمان لإجراء انتخابات جديدة وعليه فإن هذا السلاح الذي تملكه الوزارة هو الذي يحقق التوازن بين البرلمان والوزارة في النظام البرلماني فعند حدوث خلاف بين البرلمان والوزارة ينهي الخلاف بإبداء البرلمان عدم ثقته بالوزارة وتلجأ هذه الأخيرة إلى حله جاعلة من الناخبين حكماً في هذا الخلاف ولهذا فإن الحل هو سلاح فعال بيد الحكومة لمواجهة هيمنة المجلس، ولولاه لأصبحت تحت رحمته وفي أغلب الأحيان يكفي التلميح بالحل لكي يدعو أعضاء البرلمان لأن التهديد بحل البرلمان هو كما قلنا بداية التعقل بالنسبة لأعضاءه[٣].

وحل البرلمان يحدث لفض النزاع بين السلطات الدستورية ويهدف الحل إلى ضبط النظام السياسي وتحقيق الاستقرار له حيث يساهم الحل في تحقيق الاستقرار الوزاري الذي يؤدي بدوره إلى استقرار النظام السياسي كما قلنا عن طريق استخدام هذا الحق فعلاً عندما يتعرض هذا الاستقرار للخطر أو عن طريق التهديد باستخدامه كإجراء وقائي يهدف إلى تفادي الأزمات الوزارية أو على الأقل التخفيف من حدتها ويستخدم الحل في حالة وجود أزمة داخل التحالف الحكومي حيث أن حصول حزب معين على الأغلبية البرلمانية التي نؤهله لتشكيل حكومة ليس بالأمر الدائم وبخاصة في ظل التعددية الحزبية فقد تسفر الانتخابات عن عدم حصول أي حزب على الأغلبية اللازمة الأمر الذي يدعو إلى تكوين ائتلاف حزبي يمكن عن طريقه لتشكيل حكومة ائتلافية من عدة أحزاب تكون متجانسة في أغلب الأحيان وبطبيعة الحال يتوقف مصير الحكومة والبرلمان على موقف الأحزاب المشتركة في الائتلاف فإذا ما دب النزاع بين أطراف هذا الأخير فإن الحل ضروري لا مفر منه وعادة ما يتدخل الحل في هذه الحالة عقب استقالة الحكومة حيث يستحيل تكوين حكومة جديدة في مثل تلك الظروف إلا إذا كان هناك اتفاق بين الأحزاب الداخلة في الائتلاف على الحل. وهذا الغرض الأخير بعيد الاحتمال نظراً لاختلاف الأحزاب وصعوبة اتفاقهم على أمر معين وفي حالة الائتلاف الثلاثي قد يكون الحل وليد رغبة حزبي أو حزبي الأغلبية في ذلك التحالف المتصدع الأركان أملاً في أن تحقق الانتخابات الجديدة نتائج أكثر ملائمة لهم

إن حدوث نزاع بين الاحزاب المشتركة في الائتلاف حول البرنامج الحكومي يؤدي الى تفتيت وحدته مما يصبح أمر انهائه ممكنا وبالتالي يكون الحل احد الوسائل المطروقة لإنهائه.

---

[١] PH.Lauvaux.le droit de dissolution dans les regimes dmocratiqes du type occidental. These paris, 1952.p.279

[٢] د. محسن الخليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، ١٩٧١، ص ٢٥٦

[٣] منذر الشاري (القانون الدستوري) نظرية الدولة) المصدر سابق، ص١٨٠ وما بعدها.

المبحث الثالث

موقف الفقه الدستوري من حل البرلمان

لابد من معرفة موقف الفقه الدستوري من الحل الذاتي للبرلمان وبيان الآراء الفقهية المؤيدة للحل وكذلك الآراء الفقهية الاخرى التي تعارض أو تضيق من عملية الحل على اعتباره اجراءً منافياً للأسس الديمقراطية وهي كالآتي:

ذهب بعض الفقه الدستوري الى تأييد حق الحل باعتباره اجراءً دستورياً يعد من مقتضيات النظام العام كما انه ذهب البعض من الفقه الدستوري الى ان حق الحل يتيح إجراء التعديلات الجوهرية على اجهزة الحكم وصولاً الى تحقيق استقرار نظام الحكم او لاعتناق نظام انتحابي جديد أو تلبية لمقتضيات المصلحة العليا للدولة في ظل برلمان جديد منتخب من قبل الشعب. [١]

كما استخدم حق الحل بصوره المختلفة سواء من قبل السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية فالحل الذاتي أو الحل التلقائي لا يعد مساساً لمبدأ سيادة الامة، بل تفعيل هذا الحق يشكل تجسيداً واقعياً للمبدأ فهو في النهاية عبارة عن استفتاء شعبي يتم بموجبه إجراء انتخابات برلمانية جديدة يظهر الطابع الديمقراطي للحل من خلال استدعاء الهيئة الناخبة من جديد عقب إجراء الحل فهو اجراء يرجع بموجبه الى الشعب [٢] لتحكيم رأيه في النزاع بين المؤسسات ويصبح النواب ازاء الرقابة الشعبية بينما يذهب الرأي المعارض لحق الحل الى القول ان استخدام هذا الحق يعد خروجاً عن هذا المبدأ حيث يترتب على تبني حق الحل تقوية مركز السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية [٣]ويتحقق ذلك بصفة خاصة عندما تستخدمه الوزارة كإجراء موازي لقرار البرلمان عدم الثقة بها على اعتبار ان إجراءات سحب الثقة تمر بعدة مراحل وصولاً الى تحقيق النتيجة المنشودة بالإضافة الى ان الشعب يعلن عن إرادته بصورة مباشرة وإنما يقتصر عمله في انتخاب نوابه يمارسون السلطة السياسية نيابة عنه وبالتالي فأن الحل يؤدي الى القضاء على دور الشعب في ممارسة شؤون الحكم عبر نوابه يضاف اليه اذا كان الغرض من حق الحل هو استشارة الشعب فكيف يتسنى له ذلك وهو غير كفء لإعلان إرادته بطريقة مباشرة. [٤]

كما ان المجلس النيابي هو الجهة الدستورية التي تقوم بتولية اعضاء السلطة التنفيذية ابتداءً من رئيس الدولة ورئيس الوزراء، فاذا كان من حق رئيس الدولة أو الوزراء حل البرلمان وهما في الوقت نفسه مندوبين عنه فان قيام الوكيل بحب الموكل الاصلي يعد مخالفة لأصول العمل القانوني المنظمة للوكالة والتي تقتضي قيام الموكل بالأعمال المسندة اليه. [٥]

وهو يتنافى مع مبدأ سيادة الامة لان السلطة التشريعية المنتخبة من قبل الشعب وعبر وسائل ديمقراطية تكون معبرة لتلك السيادة وهي تنتخب لمدة معينة فلا يحق لاي جهة سواء السلطة

---

[١] د. بشير علي باز: حق المجالس النيابية في بعض الدساتير المعاصرة ، مصدر سابق، ص ٦٣. و د. مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٤٨

[٢] د. مصطفى ابو زيد فهمي: الدستور المصري ورقابة القوانين، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٤٥، ص ٤٨٥

[٣] د. علاء عبد المتعال، المصدر السابق، ص ٦٠٥

[٤] حسن الحسن: القانون الدستوري في لبنات، بيروت، ١٩٥٩

[٥] د. علاء عبد المتعال، المصدر السابق، ص ٦

التنفيذية في الحل الرئاسي والوزاري والحل الذاتي من قبل السلطة التشريعية نفسها بأن تقطع على تلك السلطة مدتها الدستورية وعدم تمكينها من اكمال عملها قبل انتهاء وكالتها.[١]
علما انه يتعارض ايضا مع مفهوم الحكومة التمثيلية حيث يرى الفقيه "carre de malberg " ان الحكومة التمثيلية تهدف الى ابعاد ارادة الشعب عن التقرير عندما تقدم على حل المجلس المعبر عنها، وخارج الانتخابات لا يستطيع المشاركة في القرارات السياسية، فذلك معهود به لمثليه، وحق الحل الذي يثير الانتخابات يتعارض مع هذا المفهوم. [٢]
وعلى هذ الاساس تحرص اغلب الدساتير في الدول التي تأخذ بالنظام النيابي على النص بحق السلطة التنفيذية بحل البرلمان نفسه بالحل والذي يسميه الفقه الدستوري بالحل للبرلمان حيث يعود قرار الفصل له وبذلك يعد حق الحل السلاح الفعال والقوي للنظام البرلماني وتتجلى ضرورته لكبح جناح السلطة التشريعية في حالة خروجها عن القواعد الدستورية التي تنظم اختصاصاتها،[٣]
من جانب اخر اذا كانت القواعد الدستورية هي قواعد توازن سياسي فإنها قواعد تنظم العلاقة بين على السلطة والمحكومين وان طبيعة تلك القواعد تنطلق اساساً من واقع الانظمة السياسية وتطبيقاتها وقد تباينت الانظمة الدستورية المختلفة حول الاخذ بالحل الذاتي للبرلمان حسب طبيعة النظام السياسي القائم فنلحظ البعض منها لم يشر بصورة صريحة حول تبنيه في صلب الوثيقة الدستورية، ومن تلك الدستور السويسري لعام ٢٠٠٠ والذي لم ينص صراحة على حق الحل الا في مورد واحد وذلك في المادة (١٩٣-الفقرة٣) والتي نصت على انه (اذا وافق الشعب على المراجعة الشاملة يعاد انتخاب مجلس الشعب وجلس المقاطعات من جديد).
ومن خلال استقراء النص الدستوري نلحظ بأن المشرع الدستوري قد تبنى الحل التلقائي أو الوجوبي للجمعية الاتحادية. [٤] ان معظم الدساتير التي تأخذ بالحل الذاتي للبرلمان تخضع لقاعدة هامة مفادها ان استخدام حق الحل يكون وفق الاجراءات المتبعة في تشريع القوانين، ومن هذا المنطلق نجد ان دستور النمسا الصادر عام ١٩٢٠ والمعدل عام ١٩٢٩ قد تبنى صراحة نظام الحل الذاتي للبرلمان بدلالة المادة (٢/٢٩) والتي نصت على " يستطيع المجلس الوطني وقبل انتهاء مدته التشريعية ان يحل نفسه بمقتضى قانون عادي" [٥]
ولا يتم إعمال الحل الذاتي طبقاً للمادة المذكورة الا في حالة غياب النزاع التقليدي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والذي ينطبق بشأنه نظام الحل الرئاسي طبقاً للفقرة الاولى من المادة ٢٩، بينما نجد في المانيا حيث رفض المجلس النيابي صراحة تضمين الحل الذاتي في القانون الاساسي عند اصداره عام ١٩٤٩، وهو الرفض عينه عندما وجدت محاولات عديدة لتضمينه في الدستور عن طريق تعديله، كما رفض البرلمان النرويجي تضمين دستور العام ١٩٥٦ نصاً يمنحه الحق في الحل الذاتي. [٦]
وقد اختلف الفقه الدستوري بصدد الحل الى مؤيد ومعارض للحل بحسب تشكيلة مجلس النواب ففي نظام المجلس الواحد وهو أن تكون السلطة التشريعية من مجلس واحد أو كما يسميه البعض بالمجلس الفردي يتم انتخاب أعضاءه من قبل الشعب و هذا المجلس هو الذي يتولى

---

[١] د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ١٩٩٩، ص ٣٨٢
[٢] نقلاً عن د. شيريط الامين، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسطنطينية، ١٩٩١، ص ٧٨، منشورة على الموقع الالكتروني www.ech-chaab.net
[٣] د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدولة، ط٢، المكتبة الوطنية، بغداد، ١٩٨١، ص ١٢٥
[٤] علاء عبد المتعال، المصدر السابق، ص ٩٠ة
[٥] المصدر نفسه، ص ٩١
[٦] د. علي سعد عمران: قيود حل البرلمان، اطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة بابل، ٢٠١٤، ص ٨٥

العملية التشريعية كونه صاحب الأصل في هذه المسألة ويكون الحل للبرلمان بالنسبة للمجلس الواحد من قبل السلطة التنفيذية (الحكومة) أي انتهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل نهاية المدة الدستورية المقررة للنيابة أي قبل نهاية الفصل التشريعي فمثلاً من الدساتير التي تنص على وجود مجلس واحد دستور تونس الذي يتكون من مجلس النواب ويعطي الدستور التونسي حق حل البرلمان لرئيس الجمهورية وظروف حل البرلمان بالنسبة لدستور دولة تونس تتمثل بمصادقة مجلس النواب على لائحة لوم ثانية ضد الحكومة أثناء نفس المدة النيابية وبأغلبية أعضاءه يمكن لرئيس الجمهورية في حالة حل مجلس النواب اتخاذ مراسيم يعرضها فيما بعد على المجلس الجديد وفي حالة اتخاذ تدابير استثنائية لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب ولا يجوز لمجلس النواب تقديم لائحة لوم ضد الحكومة ولا يحق للقائم بمهام رئيس الجمهورية حل مجلس النواب، وتوجد مدة لإجراء انتخابات جديدة تقرر بـ(٣٠) يوماً[1] دستور فرنسا الذي يتكون أيضاً من مجلس واحد هو الجمعية الوطنية حيث يعطي الدستور الحق لرئيس الجمهورية لحل البرلمان بعد التشاور مع الوزير الأول ورؤساء المجلس أن يعلن حل الجمعية الوطنية ولا يجوز حل الجمعية الوطنية مرة أخرى خلال السنة التي يلي انتخابها وتوجد مدة محددة لإجراء انتخابات تحدد بـ(٢٠ -٤٠) يوماً، وأما دستور ساحل العاج الذي يتكون من مجلس واحد هو الجمعية الوطنية ولم يتطرق هذا الدستور لحل الجمعية الوطنية ودستور بلغاريا الذي يتكون من مجلس واحد هو الجمعية الوطنية ويعطي الدستور الحق للملك في حل البرلمان في حالة غياب الاتفاق على تشكيل الحكومة ويحق للملك تشكيل حكومة مؤقتة وحل الجمعية الوطنية ومدة الانتخابات تحدد وتقدر بـ(شهرين) ودستور استونيا الذي يتكون من مجلس واحد ويحق لرئيس الجمهورية أن يعلن عن إجراء انتخابات استثنائية وحل البرلمان في عدة حالات منهاحالة الفشل عن تشكيل حكومة جديدة وفي حالة حصول الاستفتاء العام على الأغلبية في أي موضوع يعرض لاستفتاء الشعب وفي حالة إقرار موازنة الدولة بعد مضي شهرين على بدء السنة المالية والمدة المحددة للانتخابات تقدر بـ(٢٠- ٤٠ يوماً) من تاريخ إعلان إجراء انتخابات ومن الدساتير العربية التي تتكون مجلس واحد دستور لبنان الذي يتكون من مجلس النواب حيث يعود لرئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المادتين (٦٥، ٧٧) من هذا الدستور الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة، فإذا قرر مجلس الوزراء بناء على ذلك حل المجلس، يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل وفي هذه الحالة تجتمع الهيئات الانتخابية وفقاً لأحكام المادة (٢٥) من الدستور ويدعى المجلس الجديد للاجتماع في خلال الأيام الخمسة عشر التي تلي إعلان الانتخاب وتستمر هيئة مكتب المجلس في تصريف الأعمال حتى انتخاب مجلس جديد وفي حال عدم إجراء الانتخابات ضمن المهلة المنصوص عنها في المادة (٢٥) من الدستور يعتبر مرسوم الحل باطلاً وكأنه لم يكن ويستمر مجلس النواب في ممارسة سلطاته وفقاً لأحكام الدستور ودستور دولة الكويت الذي يتكون من مجلس الأمة من مجلس واحد إذا رأى مجلس الأمة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء وقع الأمر إلى الأخير، وللأمير أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة أو يحل مجلس الأمة وللأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم يبين فيه أسباب الحل ولا يجوز حل المجلس لذات السباب مرة أخرى إذا لم تجر الانتخابات خلال شهرين يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد ومدة الانتخابات تحدد بشهرين ودستور الجمهورية العربية السورية الذي يتكون أيضاً من مجلس واحد يسمى مجلس الشعب الذي يحق

[1] سعد عصفور (المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية) منشأة المعارف، بلا سنة طبع، ص١٨٧ وما بعدها الإسكندرية - دستور تونس الصادر سنة ١٩٥٨ المادة (١٢).

لرئيس الجمهورية أن يحل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه ولا يجوز حل مجلس الشعب أكثر من مرة وتحدد المدة للانتخابات الجديدة تقدر بـ(٩٠) يوماً.
والدستور القطري الذي يتالف من مجلس الشورى والذي يعطي الدستور للأمير أن يحل مجلس الشورى بمرسوم يبين فيه أسباب الحل.
ان نظام المجلس الواحد تأخذ بها الدول أنه أكثر بساطة وأقل تعقيداً حيث ترتكز العملية التشريعية في مجلس له نطاقه وإجراءاته المحددة بخلاف الحال في نظام المجلسين الذي توزع السلطة عليها وتعقد الإجراءات والنظم فيه، وتختلف الأشكال والإجراءات مما يؤيد إلى حدوث الصدام والخلاف بينهما[١].
ويؤدي نظام المجلس الواحد إلى تجنب الخلافات وتجاوز النزاعات السياسية التي تحدث في نظام المجلسين وتؤدي إلى انقسامات تؤثر في إضعاف السلطة التشريعية أمام غيرها من السلطات[٢].
ومع اهمية الحجج التي نادى بها القائلين بضرورة الأخذ بنظام المجلس الواحد ولكن اعتقد انه في حال ما أخذت الدولة بنظام المجلس الواحد أو نظام المجلسين فهذا ليس مربط الفرس وإنما المهم هو أن يكون البرلمان ممثلا عن إرادة ناخبيه (الرأي العام الشعبي) تعبيراً صادقاً ويمارس دوره الرقابي والبرلماني المطلوب منه وأن يكون النائب في البرلمان معبرا عن الشغب برمته[٣].

[١] عبد الغني بسيوني (النظم السياسية) ١٩٨٤، ص٢٨٢ دار النهضة العربية.
[٢] سليمان محمد الطماوي (النظم السياسية والقانون الدستوري) دراسة مقارنة ١٩٨٨، دار الفكر العربي، ص١٩٥، القاهرة.
[٣] أدمون رباط (القانون الدستوري العام) ١٩٧٥، بيروت ص٢١٨.

المبحث الرابع

الحل البرلماني في التنظيم الدستوري العراقي

اتسمت فترة الحكم الملكي الممتدة من عام ١٩٢١-١٩٥٨ بسمة بارزة تقوم على المبالغة في الركون الى اجراء الحل لمجلس النواب مما يدفعنا الى لقول بأن ثمة افراطاً بحل المجلس النيابي حدث في تلك الحقبة.

ليقر بعدها القانون الاساسي الصادر عام ١٩٢٥ والذي شكل السلطات في الدولة من الملك والبرلمان المؤلف من مجلسين الاول مجلس النواب المنتخب والثاني مجلس الاعيان المعين والوزارة. [١]

تطرق المشرع العراقي في القانون الاساسي الى حل مجلس النواب في المادة (٢/٢٦) التي انتظم نصها على انه " الملك يصدر الاوامر بإجراء الانتخاب العام لمجلس النواب وباجتماع مجلس الامة ويفتح هذا المجلس ويعطله ويفضه ويحل مجلس النواب وفقاً لأحكام هذا القانون" والمعنى المنتزع من النص المتقدم ان المشرع قد اعتنق نظام الحل الرئاسي لأنه منح الملك صلاحية حل مجلس النواب، الا ان التسليم بهذا المعنى يصطدم بنص المادة (٢٧) الذي نصت على انه " يستعمل الملك سلطته بإرادات ملكية تصدر بناءً على اقتراح الوزير أو الوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء ويوقع عليه من قبله".

وعليه لا يتسنى للملك اللجوء الى الحل الا بناء على اقتراح الوزارة وهذا مصداقاً لنظام الحل الوزاري. وتم حل مجلس النواب خمسة عشرة مرة من اصل ستة عشرة دورة اولها عام ١٩٢٩ وانتهى اخرها عام ١٩٥٨. [٢]

اعقبت حقبة سريان القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ والتي أنهيت بإلغائه في ١٩٥٨ ظاهرة تدخل القوات المسلحة في شؤون السلطة والحكم، مما افرز صراعاً عسكرياً على تولي السلطة في العراق، ادى الى حدوث اربعة انقلابات عسكرية هي انقلاب ١٤ تموز لعام ١٩٥٨ وانقلاب ٨ شباط ١٩٦٣ وانقلاب ١٨ تشرين الثاني لعام ١٩٦٣ وانقلاب ١٧ تموز لعام ١٩٦٨ وقد وضعت خلال فترة الحكم العسكري من عام ١٩٥٨-٢٠٠٣ ستة دساتير:

١- دستور ٢٧ تموز لعام ١٩٥٨.
٢- دستور ٤ نسيان لعام ١٩٦٣.
٣- دستور ٢٢ نيسان لعام ١٩٦٤،
٤- دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤.
٥- دستور ٢١ ايلول لعام ١٩٦٨.
٦- دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠.

لقد اختفت الحياة النيابية في العراق من عام ١٩٥٨-٢٠٠٤ بين تجاهل النصوص الدستورية ورفض الواقع السياسي ومحاولات التحييد لهذا فرط بحق حل البرلمان لعد وجود البرلمان نفسه وحرمت البلاد من مجلس نيابي يمثل رادة الشعب في عملية تشريع القوانين التي تكفل الحقوق والحريات أو تحمي الفرد من تعسف الحكومة وسطوتها مما اسهم وبشكل كبير في تأسيس انظمة حكم شمولية تقوم على حكم الحزب الواحد.[٣]

---

[١] د. رعد ناجي الجدّة، التطورات الدستورية في العراق، الطبعة الاولى، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٢٩
[٢] فائز عزيز اسعد: انحراف النظام البرلماني في العراق، الطبعة الثانية، بدون سنة طبع، ص ٢١٥
[٣] د. عدنان عاجل عبيد: القانون الدستوري، الطبعة الاولى، النجف الاشرف، ٢٠١٠، ص ٢١٣

ان قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ يظهر هيمنة السلطة التشريعية في الدستور من خلال تبني الدستور الحل الرئاسي والوزاري وبالتالي لم تمنح السلطة التنفيذية حق حل البرلمان وقد تبنى نوع اخر من انواع الحل في موردين اولهما في المادة (٦١/هـ) والتي نصت على " اذا رفض الاستفتاء مسودة الدستور الدائم تحل الجمعية الوطنية وتجري الانتخابات لجمعية وطنية جديدة في موعد اقصاه ١٥ كانون الاول ٢٠٠٥...."
والثاني فيتم حل الجمعية اذا لم تستكمل الجمعية الوطنية كتابة المسودة بحلول ١٥ آب ٢٠٠٥، ولكن بشرط عدم مطالبة الجمعية بتمديد المدة المذكورة في لمادة (١٦/و) والتي تقضي بأن عند الضرورة يجوز لرئيس الجمعية الوطنية وبموافقة اغلبية اصوات الاعضاء، ان يؤكد لمجلس الرئاسة في مدة اقصاها ١آب ٢٠٠٥ الحاجة الى التمديد مع عدم جواز التمديد لمدة اخرى وعلى ذلك يتضح ان الحل الذي نظمه قانون ادارة الدولة العراقية هو الحل التلقائي الذي يتم بقوة القانون نفسه، وذلك بسبب إخلال الجمعية الوطنية بوظيفتها الدستورية الاساسية والمتمثلة بعدم وضع مسودة دستور دائم للعراق. [١]
ونلحظ بأن المشرع الدستوري لم يحدد إجراءات الحل وكذلك الجهة الت تصدر مرسوم أو قرار الحل وعليه لا تملك السلطة التنفيذية إصدار القرار ويشير التطبيق العملي الى عدم حل الجمعية حيث انتهى العمل بالقانون المذكور بعد نجاح الاستفتاء الشعبي وتشكيل الحكومة عام ٢٠٠٥.
بينما نجد ان دستور ٢٠٠٥ قد تبنى الحل الذاتي في المادة (٦٤-البند اولاً) والذي نص على " اولاً يحل مجلس النواب، بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه، بناءً على طلب من ثلث اعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية.." ويتضح لنا من النص الدستوري ان المشرع العراقي قد اعطى حق اقتراح حل مجلس النواب الى جهتين اولهما بناء على طلب من ثلث اعضائه وان عطاء الحق الى ثلث اعضاء مجلس النواب هو لتعزيز هيمنة المجلس على السلطة التنفيذية [٢]
كما منح الحق بتقديم طلب حق الحل الى رئيس مجلس الوزراء، ويذهب الفقه السويسري الى القول ان الدستور العراقي قد اخذ بالحل الوزاري من الناحية الشكلية عندما اعطى رئيس مجلس الوزراء حق اقتراح الحل لكن الدستور قد اورد قيداً في هذه الحالة يتمثل في اشتراط ان يحظى الطلب المقدم من رئيس مجلس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية، اما عن الموافقة على قرار لحل فإن الدستور العراقي قد اعطى ذلك الاختصاص لمجلس النواب بدلالة البند اولاً من المادة ٦٤ والتي اشترطت موافقة الاغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب ويذهب البعض من الفقه الى ان اختزال حق المجلس بفرضية واحدة ونادرة يتنافى مع النظام البرلماني الذي تبناه الدستور القائم على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. [٣] وهو ما يثبت صعوبة تصور موافقة مجلس النواب على حل نفسه أيا كانت الجهة التي تقدمت باقتراح الحل. فالمنطق يفيد ان مجلس النواب في هذه الحالة يحمل صفتين الاولى كأحد اطراف الخصومة، وصفته كمحكم اذ يختص بالفصل في طلب حله ومن ثم يبقى هذا النص معطلاً من الناحية العملية.
يضاف الى ما تقدم فأن الدستور العراقي قد اخذ بنظام الثنائية التشريعية اي ان السلطة التشريعية تتكون من مجلسين وهما مجلس النواب ومجلس الاتحاد وان المشرع الدستوري لم ينظم المركز الدستوري للمجلس الثاني في صلب الوثيقة الدستورية وأحال تنظيمه الى قانون يصدر من مجلس النواب لذلك اقترح ان تتضمن التعديلات المقترحة للدستور العراقي تنظيم المركز الدستوري لمجلس الاتحاد وان تخصص احدى المواد لمعالجة أو تنظيم حل المجلس على نحو يتيح لرئيس

---

[١] انظر بهذا الشأن: حسني عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي- النظام البرلماني
[٢] د. رافع خضر صالح: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني العراقي ص ١٧٣-١٧٤
[٣] المصدر نفسه، ص ١٧٦

مجلس الوزراء حله بعد استشارة رئيس الجمهورية على ان لا تترافق عملية حله مع حل المجلس الاخر(مجلس النواب) وان لا يتكرر حله لذات السبب خلال مدة ولايته الدستورية.
فبالرغم من الازمات الدستورية والسياسية والامنية التي عصفت بالبلاد خلال الدورة الانتخابية الاولى التي بدأت في حزيران ٢٠٠٦ وانتهت في اذار ٢٠١٠ فلقد غابت الرغبة واختفى الاتجاه داخل مجلس النواب للأقدام على حله والاحتكام الى رأي الشعب.
وفيما يتعلق بطلب رئيس مجلس الوزراء المقترن بموافقة رئيس الجمهورية فيبتدى ان المشرع قد اضعف سلطة رئيس الحكومة في هذا الاطار بإيقاف طلبه على موافقة رئيس الجمهورية والذي هو في دستور ٢٠٠٥ منصب فخري ليس له من الفعل شيء، ولهذا لا يكون رئيس الجمهورية طرفاً في المشكلة التي تدفع رئيس الحكومة الى طلب الحل وان هذا الاتجاه يثير التساؤل عن الجدوى التي تتوخاها السلطة التنفيذية فيما لو طلبت الحل، اذ ان الاقدام على الحل يعني اقالتها فبدلاً من ان يكون وسيلة لأنهاء ازمة البرلمان تحول الى اداة لأسقاط الحكومة ولهذا من المستبعد ان تلجأ السلطة التنفيذية لطلب الحل.
ومن جانب آخر فأن الواقع العملي يشير الى رغبة اعضاء مجلس النواب في اكمال مدة ولاية مجلس النواب دون قطعها عن طريق الحل الذاتي لان مسألة تجديد العضوية في المجلس من قبل الناخبين مسألة غير مضمونة بسبب تغيير وجهة الرأي العام من المرشحين ولا ادل على هذا الكلام ما جرى في انتخابات العام ٢٠١٤ حيث لم تجدد عضوية اعضاء مجلس النواب للدورة السابقة سوى (٦٤) من الدستور لتعديل نص المادة (٦٤) والمنظمة لحل مجلس النواب على نحو يأخذ بالحل الوزاري كونه يتلاءم مع القواعد العامة للنظام البرلماني القائمة على التوازن والتأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

الخاتمة

في ختام هذا البحث توصلنا الى جملة من النتائج والتوصيات التي نأمل ان تكون عوناً للمشرع العراقي في سبيل الوصول الى حياة برلمانية سليمة وهي كالاتي:

النتائج

١- ان مفهوم الحل الذاتي هو حل البرلمان لنفسه وهي الركيزة الاساسية للنظام النيابي القائم على هيمنة السلطة التشريعية على التنفيذية
٢- هنالك عدة اتجاهات اولها منكر لحق الحل ويعده اجراء غير دستوري وديمقراطي حيث لا يحق لأي جهة انهاء مدة نيابته لأنه يتعارض مع فكرة النيابة القانونية، والرأي المؤيد لحق الحل يذهب الى عده اجراء دستوري وانه يحد من تغول السلطة التشريعية وانحرافها كما يعزز الديمقراطية عبر الرجوع للشعب من جديد ليبدي رأيه في الخلاف بين السلطات.
٣-لقد اختفت الحياة النيابية في العراق من عام ١٩٥٨-٢٠٠٤ بين تجاهل النصوص الدستورية ورفض الواقع السياسي ومحاولات التحييد لهذا فرط بحق حل البرلمان لعدم وجود البرلمان نفسه وحرمت البلاد من مجلس نيابي يمثل رادة الشعب في عملية تشريع القوانين التي تكفل الحقوق والحريات أو تحمي الفرد من تعسف الحكومة وسطوتها مما اسهم وبشكل كبير في تأسيس انظمة حكم شمولية تقوم على حكم الحزب الواحد.
٤- ان قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ يظهر هيمنة السلطة التشريعية في الدستور من خلال تبني الدستور الحل الرئاسي والوزاري وبالتالي لم تمنح السلطة التنفيذية حق حل البرلمان وقد تبنى نوع اخر من انواع الحل في موردين اولهما في المادة (٦١/هـ) والتي نصت على " اذا رفض الاستفتاء مسودة الدستور الدائم تحل الجمعية الوطنية وتجري الانتخابات لجمعية وطنية جديدة في موعد اقصاه ١٥ كانون الاول ٢٠٠٥...." والثاني فيتم حل الجمعية اذا لم تستكمل الجمعية الوطنية كتابة المسودة بحلول ١٥ آب ٢٠٠٥، ولكن بشرط عدم مطالبة الجمعية بتمديد المدة المذكورة في لمادة (١٦/و) والتي تقضي بأن عند الضرورة يجوز لرئيس الجمعية الوطنية وبموافقة اغلبية اصوات الاعضاء، ان يؤكد لمجلس الرئاسة في مدة اقصاها ١آب ٢٠٠٥ الحاجة الى التمديد مع عدم جواز التمديد لمدة اخرى وعلى ذلك يتضح ان الحل الذي نظمه قانون ادارة الدولة العراقية هو الحل التلقائي الذي يتم بقوة القانون نفسه، وذلك بسبب إخلال الجمعية الوطنية بوظيفتها الدستورية الاساسية والمتمثلة بعدم وضع مسودة دستور دائم للعراق.
٥-ان الدستور العراقي قد تبنى الحل الذاتي لمجلس النواب في المادة (٦٤) من الدستور واخذ بالحل الوزاري من الناحية الشكلية من حيث تقديم رئيس مجلس الوزراء الى رئيس الجمهورية طلب الحل على ان يبت فيه مجلس النواب بالأغلبية المطلقة. كما توصلنا الى هيمنة مجلس النواب في طلب تحريك الحل عبر منح هذا الاختصاص لثلث اعضائه وتبين لنا عدم تنظيم حل المجلس الثاني (الاتحاد) من قبل المشرع الدستوري العراقي في منحى غير مألوف في الدساتير الاخرى.
٦-تبني المشرع الدستوري السويسري و العراقي لنظرية الموت المدني كأثر للحل على البرلمان حيث لم يسمحا بدعوة المجلس المنحل بعد صدور قرار الحل تحت اي ظرف، كما تبين لنا ان

قرار الحل يؤثر مباشرة على مركز السلطة التنفيذية حيث تتحول بعد صدور القرار الى حكومة تصريف الاعمال لتجاوز الازمات .

التوصيات

١- هجر نظام الحل لمجلس النواب واعتناق نظام الحل الوزاري القائم على اناطة الكلمة الفصل بالحكومة أو السلطة التنفيذية من خلال التصويت.
٢- الغاء المادة (٦٤) من الدستور وحل مادة أخرى محلها ليكون نصها " اولاً: لرئيس الجمهورية إصدار مرسوم رئاسي بناء على توصية ملزمة من مجلس الوزراء بحل مجلس النواب، يحظر حل المجلس اثناء استجواب ومحاكمة رئيس مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية ويحظر حل المجلس الجديد لذات السبب"
٣- فك الارتباط بين حل مجلس النواب واقالة الحكومة والابقاء على الاخيرة بكامل صلاحياتها لحين ظهور الاغلبية الجديدة.
٤- يتولى مجلس الاتحاد ممارسة اختصاصات مجلس النواب بعد حله ولغاية اجتماع مجلس النواب الجديد.
٥- اقتراح اضافة نص دستوري الى المقترح التعديلي للدستور لينظم حل مجلس الاتحاد ليكون بالصيغة الاتية (اولاً: لرئيس الجمهورية اصدار مرسوم رئاسي بناء على توصية ملزمة من مجلس الوزراء بحل مجلس الاتحاد ويحظر حل المجلس اثناء استجواب ومحاكمة رئيس مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية ويحظر حل المجلس الجديد لذات السبب)
٦- ضرورة الموازنة بين صلاحيات البرلمان واختصاصات الحكومة دون ان يطغى احدهما على الاخر تناغماً مع الفكرة الاساسية التي تقوم عليها الانظمة البرلمانية.
٧-تفعيل معادلة التوازن بين البرلمان والوزارة والتي ان اختلت من خلال اختلال احد شقيها فلا يبقى معنى للاخر من ثم فان اقامة المسؤولية الوزاريه بشكلها السليم يعزز امكانية نهوض حل البرلمان والعكس صحيح .
٨-بالنسبة للدول التي تمنح رئيس الجمهوريه او رئيس الحكومة حقا في الحل التقديري للبرلمان فانه ينبغي احاطه المسالة باكبر قدر ممكن من الضمانات لاحتوائه عى خطورة كبيرة خاصة امام عدم مسؤولية رئيس الدولة .

المصادر

اولا: **المصادر العربية**

أ- الكتب

١-إسماعيل الغزال (الدساتير والمؤسسات السياسية) ١٩٩٦، مؤسسة عز الدين للطباعة بيروت.
٢-أدمون رباط (القانون الدستوري العام) ١٩٧٥، بيروت .
٣-السيد صبري: حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٥٣.
٤-بشير علي محمد باز: حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة ، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، ٢٠٠٤.
٥-حسن الحسن: القانون الدستوري في لبنات، بيروت، ١٩٥٩ .
٦-رعد ناجي الجدّة، التطورات الدستورية في العراق، الطبعة الاولى، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤.
٧-رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١٩٨٣.
٨-رمضان محمد بطيخ (قواعد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية) ١٩٨٨، القاهرة.
٩-سعد عصفور (المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية) منشأة المعارف، بلا سنة طبع، الإسكندرية .
١٠-سليمان محمد الطماوي (النظم السياسية والقانون الدستوري) دراسة مقارنة ١٩٨٨، دار الفكر العربي، ص١٩٥، القاهرة..
١١-صلاح الدين فوزي: التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
١٢-علي سعد عمران: قيود حل البرلمان، اطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة بابل، ٢٠١٤.
١٣-عمر فؤاد بركات: النظم السياسية، بلا دار نشر، القاهرة، ١٩٩٠ .
١٤-علاء عبد المتعال: حل البرلمان في بعض الانظمة الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
١٥-عدنان عاجل عبيد: القانون الدستوري، الطبعة الاولى، النجف الاشرف.
١٦-عبد الغني بسيوني (النظم السياسية) ١٩٨٤، دار النهضة العربية.
١٧-فائز عزيز اسعد: انحراف النظام البرلماني في العراق، الطبعة الثانية، بدون سنة طبع، ٢٠١٠.
١٨-محمد الميرغني: الوجيز في النظم السياسية، بلا دار نشر، القاهرة، ١٩٨٥ .
١٩-محسن خليل: القانون الدستوري والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، ١٩٩٦.
٢٠-محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.
٢١- موريس ديفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة د. جورج سعد، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٢.
٢٢-محمد كامل ليلة (النظم السياسية) دار الفكر العربي، ص١٨٧، القاهرة، ١٩٧١.
٢٣- محمد كامل ليلة: القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٧.

٢٤- محسن الخليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، ١٩٧١.
٢٥-مصطفى ابو زيد فهمي: الدستور المصري ورقابة القوانين، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٤٥ .
٢٦-منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدولة، ط٢، المكتبة الوطنية، بغداد، ١٩٨١.
٢٧-نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ١٩٩٩.

ب- الاطاريح والبحوث

١- احمد عبد اللطيف السيد: دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامع عين شمس، ١٩٩٦.
٢- د. صلاح الدين فوزي، البرلمان-دراسة تحليلية مقارنة لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
٣- شيريط الامين، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسطنطينية، ١٩٩١، منشورة على الموقع الالكتروني www.ech-chaab.net
٤- علي سعد عمران: قيود حل البرلمان، اطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة بابل، ٢٠١٤.

ثانياً: المصادر الاجنبية

ا- باللغة الانكليزية

1-Michael Laveri Lesysteme Pokitique francais leve vepubli que Dalloz. 1991 .
2-Harry Street and Rodney Brazier; constitutional and Administrative law ;fifth edition; ruchard clay(the Chaucer press) ltd.great britin; 1985;p76.
3-Daniel J.Elazar,constitutionalizing Globalization,Littlfield publishers.INC .Oxford 1998,p74.

١- باللغة الفرنسية

PH.Lauvaux.le droit de dissolution dans les regimes dmocratiqes du type occidental. These paris, 1952.