



الانعكاسات الدستورية لحل البرلمان على التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية -دراسة تحليلية مقارنة-

م.م. نوزاد صابر رسول

جامعة الكتاب-كلية العلوم

nawzad.xoshnaw83@gmail.com Email:

The constitutional implications of dissolving parliament on the balance between the executive and legislative authorities- An Analytical Study-

Assist, Lect, Nawzad Sabir Rasool

Faculty of Law / Al-Kitab University



This work is licensed under a

[Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

المستخلص يعدّ النظام الدستوري في الدولة الحديثة نتاجاً لفكر قانوني يسعى إلى التوازن الدستوري من خلال توزيع السلطة ومنع تركّزها في جهة واحدة، ومن أبرز ملامح هذا التوزيع هو مبدأ الفصل بين السلطات الذي يُشكل الإطار الهيكلي لضمان توازن الأداء الدستوري داخل الدولة ومن خلال هذا المبدأ تتحدد اختصاصات كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية وتبرز العلاقة بينهما كعلاقة تكامل لا تصادم، وتأتي آلية حل البرلمان كأداة دستورية استثنائية تتقاطع فيها الإرادة السياسية مع النصوص القانونية لتنتهي -مؤقتاً- وجود سلطة منتخبة وتفتح المجال أمام إعادة بناء تمثيل جديد، ولكن هذه الآلية التي تبدو إجرائية في ظاهرها تُحدث آثاراً عميقة في البنية المؤسسية أبرزها اختلال التوازن الدستوري بين السلطتين الأساسية في النظام السياسي، لذلك إن البحث يتناول دراسة الانعكاسات الدستورية لحل البرلمان على التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، أي أثر حل البرلمان على ميزان السلطة والتفاعل بين المؤسسات في القانون العراقي والمقارن.

الكلمات المفتاحية: التوازن الدستوري، البرلمان، الحل، السلطة التنفيذية، ضعف الرقابة.

Abstract: The constitutional system in the modern state is the product of a legal ideology that seeks constitutional balance by distributing power and preventing its concentration in a single entity. One of the most prominent features of this distribution is the principle of separation of powers, which constitutes the structural framework for ensuring balanced constitutional performance within the state. Through this principle, the powers of the legislative and executive branches are defined, and the relationship between them emerges as one of complementarity, not conflict. The mechanism for dissolving parliament is an exceptional constitutional tool in which political will intersects with legal texts to temporarily end the existence of an elected authority and pave the way for the reconstruction of new representation. However, this mechanism, which appears procedural on the surface, has profound effects on the institutional structure, most notably an imbalance in the constitutional balance between the two primary branches of the

political system. Therefore, this research will examine the constitutional implications of dissolving parliament on the balance between the executive and legislative branches— that is, the impact of dissolving parliament on the balance of power and the interaction between institutions in Iraqi and comparative law.

Keywords: dissolution, parliament, constitutional balance, weak oversight, executive branch.

المقدمة

أولاً: موضوع البحث: لم يكن مبدأ الفصل بين السلطات مجرد فكرة قانونية جامدة بل أهم ثوابت الفكر الدستوري الذي بُنيت عليه النظم السياسية الحديثة، إذ جاء هذا المبدأ بغية منع تركّز وإقصاء الرقابة المتبادلة التي تضمن التوازن الدستوري وتمنع الاستبداد المؤسسي، ذلك ان نشأت الدولة الديمقراطية كانت على أساس التوازن بين السلطات ثم برز البرلمان بكونه المؤسسة التي تُجسد الإرادة الشعبية وتمارس الوظيفة التشريعية والرقابية في آن واحد وأن أي إجراء يعلق هذه الوظيفة -ولو مؤقتاً- مثل حلّ البرلمان سيترك أثراً بالغاً على هذا التوازن، ذلك ان حلّ البرلمان لا يُعدّ عملاً إجرائياً ينتهي بالدعوة لانتخابات جديدة بل هو سلوك دستوري له تداعيات مباشرة على موقع السلطة التنفيذية وحجم نفوذها ومدى استمرارية الرقابة المؤسسية في غياب البرلمان، وهو ما يفتح الباب لتحليل عميق للآثار التي يحدثها هذا الحل لاسيما في النظم التي تمنح السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة أثناء فترة الفراغ البرلماني، وتتفاوت التجارب الدستورية في تنظيم مرحلة ما بعد الحل وهو العامل الأهم في تحديد مدى انضباط السلطة التنفيذية واحترامها لحدود دورها في فترة مؤقتة يفترض فيها التقيد لا التوسع، والمسؤولية لا السيطرة.

ثانياً: أهمية البحث: تتجلى أهمية البحث في كونه يتناول أحد أهم المواضيع المرتبطة ببناء النظام الدستوري وهو الفراغ الرقابي والتشريعي الذي يحدث بحلّ البرلمان ليؤدي الى اضطراب مؤقت في مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وأحياناً إلى تحوّل في طبيعة النظام الساسي حينما تتفرد السلطة التنفيذية بالقرار دون رقابة برلمانية أو مساءلة شعبية، لذلك تكمن أهمية البحث في كونه يتناول جوهر النظم الدستورية المعاصرة وهي العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في فترات الطوارئ أو التحول المؤسسي مثل حل البرلمان، مما يظهر مدى التفاوت بين النصوص الدستورية والممارسات الواقعية في فترة حرجة يختبر فيها التوازن بين السلطات، ومدى امكانية حل البرلمان أن يتحول من أداة دستورية إلى وسيلة للهيمنة التنفيذية أو لإضعاف التمثيل النيابي، ومدى كفاءة الضوابط الدستورية وفعالية الرقابة المؤقتة خلال فترة غياب البرلمان فضلا عن الأهمية العملية للبحث كونه يناقش الأدوات القانونية التي تُسهم في تطوير الفهم المؤسسي لمسألة حلّ البرلمان ووضع حلول مقترحة للتعامل مع فترة ما بعد الحل بما يضمن استمرارية التوازن لا انقطاعه، من ثم الدراسة المعمقة لإجراءات الحل وانعكاسات ذلك على التوازنات الدستورية لتبرز الأهمية من الناحية الأكاديمية والعملية في آن واحد.

ثانياً: مشكلة البحث: تتجلى مشكلة البحث في غياب الرقابة البرلمانية خلال فترة الحل ما يسمح بتوسّع نفوذ السلطة التنفيذية دون تقييد حقيقي سواء من قبل البرلمان نفسه أو من خلال بدائل رقابية فاعلة، وقد يتفاقم الوضع في حالة عدم وجود نصوص دستورية واضحة تُنظّم هذه المرحلة، من ثم ان مشكلة البحث لا تكمن في مشروعية حل البرلمان

من حيث المبدأ بل في الآثار التي تنجم عن هذا الحل على المستوى العملي لاسيما فيما يتعلق بميزان السلطة بين الهيئات الدستورية لاسيما العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، لذلك يسعى البحث الى تحليل إشكالية فراغ الرقابة والمؤسسة التشريعية خلال فترة الحل ومدى قدرة الدستور لحماية الفصل بين السلطات ودراسة الفجوة التي تنشأ بين النصوص والممارسة ووجود بدائل رقابية خلال مرحلة غياب البرلمان وما إذا كانت هناك ضمانات دستورية كافية لمنع انحراف السلطة التنفيذية في تلك الفترة واختلاف هذه الآثار من نظام إلى آخر بحسب طبيعة النظام السياسي والدستوري.

ثالثاً: فرضية البحث: ينطلق البحث من فرضية قانونية مفادها أن حل البرلمان يؤدي في غالب الحالات إلى اختلال مؤقت في ميزان السلطة داخل النظام السياسي لصالح السلطة التنفيذية بسبب غياب الرقابة التشريعية المباشرة مما يفتح المجال لتوسّع اختصاصاتها سواء بشكل مشروع أو يتجاوز حدود تصريف الأعمال، كما تقتضى الدراسة أن الدساتير التي لا تضع قيوداً دقيقة على الحكومة خلال فترة الحل تتيح بشكل غير مباشر نفوذاً مفرطاً للسلطة التنفيذية وقد يؤدي ذلك إلى ضعف في تمثيل الإرادة الشعبية وانحراف في مسار التوازن بين السلطات، لذلك أن حل البرلمان يُتيح للسلطة التنفيذية هامشاً أكبر من النفوذ في ظل غياب الرقابة البرلمانية، وذلك لا يرجع إلى غياب البرلمان كهيئة بل إلى ضعف البنية الدستورية والرقابية خلال مرحلة الحل مما يفسح المجال للسلطة التنفيذية في تجاوز حدود تصريف الأعمال واتخاذ قرارات جوهرية دون مساءلة.

رابعاً: أهداف البحث:

١. ان أولى أهداف البحث تتمثل في دراسة الاطار النظري لحل البرلمان وتعريفه اللغوي والاصطلاحي، توصلنا لفهم الانعكاسات الدستورية على التوازن الدستوري.
٢. البحث في طبيعة اجراء الحل من الناحية القانونية من زاوية آثارها الواقعية على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.
٣. السعي إلى الكشف عن حدود الصلاحيات التي يجب أن تتمتع بها الحكومة خلال فترة غياب البرلمان بسبب الحل.
٤. دراسة مدى فاعلية النصوص الدستورية في تنظيم هذا الواقع، إضافة إلى إبراز التباين في مواقف الدساتير المقارنة.
٥. فضلا عن ذلك يسعى البحث لتقديم المعالجة القانونية من خلال تحليل النصوص وتفسيرها في ضوء المبادئ العامة للفكر الدستوري، وصولاً إلى طرح حلول دستورية تنظم هذه المرحلة المؤقتة بما يضمن احترام مبدأ التوازن بين السلطات.

خامساً: منهجية البحث: لدراسة موضوع البحث سنعمد المنهج الاستقرائي القائم على قراءة النصوص الدستورية والفقهية المتعلقة بحل البرلمان للكشف عن مواطن القوة والقصور في تنظيم هذه الآلية من حيث البنية الدستورية، كما سنعمد المنهج التحليلي لفهم النصوص الدستورية التي تنظم مسألة حل البرلمان وآثاره على عمل السلطات فضلاً عن المنهج المقارن بهدف الوقوف على التجارب المقارنة ومعرفة ما إذا كانت هذه النظم قادرة على حماية التوازن الدستوري خلال فترة غياب البرلمان والجمع بين التحليل النظري للمفاهيم القانونية والتفسير الفلسفي للمبادئ الدستورية

وربط ذلك بالواقع العملي للممارسة السياسية في كل نظام للوصول إلى تقييم علمي متكامل للمرحلة الحرجة التي تلي حلّ البرلمان.

سادسًا: خطة البحث: انطلاقًا من أهمية البحث والسعي لمعالجة مشكلته سنقسم البحث على مبحثين، يتناول الأول الإطار المفاهيمي لحل البرلمان من حيث التعريف اللغوي والاصطلاحي والطبيعة القانونية للحل وركّز على ضبط المفهوم ضمن نسق دستوري متكامل، ويهتم المبحث الثاني بدراسة الانعكاس الدستوري المتمثل بالأثر المباشر للحل على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومعالجة ذلك من خلال مطلبين، يتعلق الأول بتوسّع اختصاصات السلطة التنفيذية في غياب البرلمان، فيما يركّز الثاني على ضعف الرقابة البرلمانية في هذه الفترة، ثم خلّص البحث إلى خاتمة نبين فيها ما توصلنا إليه من استنتاجات، وما نطرح فيها من مقترحات تمثل حلولًا نظرية وعملية لانعكاسات الحل على التوازن الدستوري.

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي لحل البرلمان

يُعدّ حلّ البرلمان من أهم المظاهر الإجرائية التي تجسد التفاعل الجدلي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظم الدستورية المعاصرة وهو سلوك دستوري تتقاطع فيه الإرادة المؤسسية مع منطق السيادة الشعبية ما يجعله محطّ جدل نظري وتطبيق عملي في آن واحد وانبثق مفهوم الحل كآلية توازن ضرورية ضمن الفصل المرن بين السلطات، إذ لا يُنظر إليه باعتباره إجراءً عقابيّ بقدر ما يُفهم كوسيلة لإعادة تصحيح الانحرافات المحتملة في العلاقة بين المؤسسات، وإن حل البرلمان لا يمكن عزله عن فلسفة العقد الاجتماعي الذي يتأسس عليه النظام الديمقراطي الذي تُفوّض بموجبه الأمة سلطاتها مؤقتًا إلى ممثليها غير أن استمرار هؤلاء في مواقعهم مشروطٌ بمدى احترامهم لإرادة من انتخبهم وامتثالهم لمقتضيات الشرعية الدستورية، من ثم إن الحل لا يُمارس في فراغ قانوني بل ينهض على قواعد محددة ويحاط بضمانات تمنع تحوله إلى أداة استبداد في يد السلطة التنفيذية لذلك يشكل جانب توازن كبير بين السلطات ويعتبر تجسيدًا لمقولة (السيادة للأمة) وتأكيدًا على أن البرلمان ليس غاية في ذاته بل وسيلة التوازن الكبرى وغاية تحقيق المشاركة الشعبية في الحكم ضمن إطار شرعي منضبط، ويظهر هذا المفهوم بوصفه استثناء على مبدأ استمرارية المؤسسة التشريعية مما يفرض إعادة تعريف العلاقة بين المفهوم والوظيفة من جهة وبين الشكل والمضمون من جهة أخرى، ويثير إشكاليات متعددة تتعلق بالتوازن بين السلطات فضلًا عن موازنة الحرية السياسية والضبط الدستوري^(١). لذلك إن الإحاطة بهذا المفهوم تتطلب تجاوز المعنى السطحي للنصوص نحو استكشاف البنية العميقة للفكرة التي تحكمه داخل النظام الدستوري ككل، من هنا تتجلى أهمية التحديد المفاهيمي الدقيق لهذه الآلية سواء من حيث اللغة أو الاصطلاح، قبل الانتقال إلى تحليل طبيعتها القانونية وآثارها على بنية التوازن المؤسس للنظام السياسي بوصفه من عوامل التأسيس الديمقراطي، كما أن التأسيس النظري لهذا المفهوم يشكل

(١) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، حل المجلس النيابي، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص١٧٣.

المدخل لأي معالجة دستورية رشيدة تحترم وحدة البناء القانوني وتماسكه، وللخوض في تفاصيل هذا المبحث بما يشمل من مفاهيم توظّر مسألة الحل ضمن رؤية متكاملة سنقسم هذا المبحث على مطلبين، الأول في التعريف اللغوي والاصطلاحي لحل البرلمان، أما المطلب الثاني سيكون في الطبيعة القانونية لحل البرلمان.

المطلب الأول

التعريف اللغوي والاصطلاحي لحل البرلمان

إن دراسة حل البرلمان لا تكتمل إلا بفهم دقيق لجذوره المفاهيمية سواء من حيث دلالاته اللغوية أو مضامينه الاصطلاحية في الفكر الدستوري، فالمفاهيم ليست مجرد أدوات بيانية بل تشكل الأطر الذهنية التي تُبنى عليها التصورات القانونية وعلى هذا الأساس إن مقارنة هذا المفهوم لا تقتصر على التعريف الشكلي بل تمتد إلى استجلاء الخلفية النظرية التي شكلت بنيته اللغوية والاصطلاحية بما يضمن إدراكاً أشمل لوظيفته ومكانته في النظام الدستوري من ثم إن اللفظ المستخدم في النصوص القانونية لا ينفصل عن جذوره اللغوية، إذ إن اللغة القانونية تتطوي على حمولة دلالية تتأثر بتاريخ المصطلح وتطوره داخل البيئة الفقهية والسياسية، لذلك إن معالجة تعريف حل البرلمان تبدأ بتحليل لغوي للمصطلح قبل التطرق إلى تعريفه الاصطلاحية الذي يعبر عن رؤية فقهية لحدود المصطلح وأثاره. أولاً: التعريف اللغوي لحل البرلمان:

أن الحل نقيض العقد ويُقال حلّ الشيء إذا فكّه وأزاله عن موضعه، ويُستعمل في الجانب القانوني للدلالة على إنهاء رابطة ما سواء كانت عقدية أو تنظيمية^(١)، ويشير الحل أيضاً إلى التذكير والإبطال وهو فعل يُنهي استمرارية شيء معين ويرجعه إلى حالته الأولى قبل التكوين، لذلك يُفهم من حيث الدلالة بأنه نقض لبنية قائمة^(٢)، ومن مدلول الحل انه يشير الى انتهاء صلاحيات هيئة قائمة أو ورفع الشرعية عنها ما يجعله في مقابلة مباشرة مع الانقضاء الذي يُقصد به بداية الصلاحيات^(٣)، ويُفهم من الاستخدامات اللغوية لمصطلح الحل أنه يرتبط دوماً بالفعل السيادي أو السلطوي سواء في حلّ البيعة أو المجالس أو العقود وهذا يمنحه بُعداً تشريفيًا وسلطويًا^(٤).

لما تقدم يشير حل البرلمان لغة إلى إنهاء الكيان التشريعي القائم وإنهاء صلاحيات أعضائه، بصورة تعكس الفصل والانفصال عن الاستمرارية القانونية والتنظيمية للمجلس.

ثانياً: التعريف الاصطلاحية لحل البرلمان: يُعرف حل البرلمان اصطلاحاً بأنه الإجراء الدستوري الذي يتم بموجبه إنهاء وجود السلطة التشريعية القائمة قبل انقضاء مدتها القانونية مع ترتيب أثر مباشر يتمثل في الدعوة إلى انتخابات تشريعية جديدة^(٥)، ويرى جانب من الفقه أن الحل هو تعبير عن سلطة استثنائية تُمنح لرئيس الدولة أو لرئيس

(١) ابن منظور، لسان العرب، الجزء ١١، دار صادر، بيروت، ١٩٩٤، ص ١٦٧.

(٢) د. أحمد مختار عمر، المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، الجزء ٢، دار المعارف، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٤٨٤.

(٣) د. إبراهيم أنيس وآخرون، المعجم الكبير، الجزء ٣، مجمع اللغة العربية، دار التحرير، القاهرة، ٢٠٠١، ص ١٢٥.

(٤) د. رمضان عبد التواب، فقه اللغة العربية، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٢٢١.

(٥) د. رافع خضر شبر، انتهاك الدستور، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ٤٦.

الحكومة وفقاً لطبيعة النظام السياسي يُمارسها عند حدوث أزمة سياسية أو تشريعية تمنع استمرار المجلس النيابي بوظيفته^(١)، كما يُعد الحل في النظم البرلمانية وسيلة لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ويُمارس كخيار دستوري حين تقشل آليات التعاون أو التقاهم بين السلطتين^(٢)، ويميز الفقه الدستوري بين الحل السياسي والحل القضائي، إذ يكون الأول نابعاً من تقدير السلطة التنفيذية لظروف العامة، بينما الثاني يخضع لرقابة القضاء الدستوري عند تعارض وجود البرلمان مع الدستور^(٣).

ويُشير بعض الفقهاء إلى أن حل البرلمان يُعدّ بمثابة تقويض للإرادة التمثيلية السارية، ولكن ضمن إطار شرعي يهدف إلى تجديد الشرعية من خلال العودة إلى الشعب باعتباره مصدر السلطات^(٤)، كما أن الحل لا يكون إلا بنص دستوري صريح ولا يجوز القياس عليه لكونه استثناء من القاعدة العامة المتعلقة باستمرارية المؤسسات الدستورية^(٥)، ويُشترط في قرار الحل أن يكون مسبباً وأن يُتبع بإجراءات زمنية محددة لإجراء الانتخابات الجديدة منعاً للفراغ التشريعي^(٦).

وتناول الدستور العراقي مسألة حلّ مجلس النواب (البرلمان) في المادة (٦٤)^(٧) التي بينت أن حلّ مجلس النواب ليس قراراً فردياً من قبل السلطة التنفيذية، بل هو إجراء مشترك يتطلب توافر عدة إرادات دستورية ويبرز الدستور العراقي خصوصية في منعه صراحة حل المجلس أثناء استجواب رئيس الوزراء لضمان عدم استغلال هذه الأداة الدستورية للتملص من الرقابة البرلمانية، كما يشترط النص حدوث الانتخابات خلال مدة قصيرة (٦٠ يوماً)، ويقر مبدأ الحكومة الانتقالية لتصرف الأمور اليومية بعد الحل، مما يشكل ضمانة دستورية لاستمرارية الدولة وتقادي الفراغ. أما الدستور المصري الحالي لعام ٢٠١٤ قد تناول الحل بنص المادة ١٣٧^(٨) الذي يعكس نزوعاً نحو

(١) د. بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ٦٦.

(٢) د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩، ص ١٩٥ وما بعدها.

(٣) أحمد عبد اللطيف إبراهيم، رئيس الدولة في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٦، ص ٣٠٧.

(٤) د. عصام علي الديس، النظم السياسي، السلطة التشريعية، ك ٢، ط ١، دار الثقافة، عمان، الأردن، ٢٠١١، ص ٦٦.

(٥) د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشريعة الدستورية ط ٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص ٢٥٤.

(٦) د. مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، مؤسسة الوراق، عمان، ٢٠١٦، ص ١٣٤.

(٧) التي نصّت على أنه (أولاً: يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلبٍ من ثلث أعضائه، أو طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء و بموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء .

ثانياً: يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقبلاً ويواصل تصريف الامور اليومية).

(٨) التي نصت على انه (لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق، ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس، وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة، أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار. ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية).

تقليص سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان، حيث يشترط إجراء استفتاء شعبي مسبق مما يُعدّ قيّدًا ديموقراطيًا قويًا على سلطة الحل، كما أن النص يقر بضرورة توافر الضرورة كمبرر للحل ما يُحيل إلى سلطة تقديرية مضبوطة وليست مطلقة ويؤكد الترتيب الزمني المنصوص عليه على ضمانه عدم حدوث فراغ تشريعي بفرض مدة قصوى لإجراء الانتخابات الجديدة، مما يعكس نضجًا دستوريًا في التعامل مع هذه الآلية.

أما الدستور الفرنسي (دستور الجمهورية الخامسة ١٩٥٨) فقد تناول بنص المادة ١٢^(١) التي بينت أن الدستور الفرنسي أكثر مرونة في تمكين رئيس الجمهورية من حل الجمعية الوطنية دون الحاجة لموافقة البرلمان أو استفتاء شعبي مما يعكس طبيعة النظام شبه الرئاسي الفرنسي الذي يمنح الرئيس صلاحيات واسعة إلا أن النص يشترط الاستشارة الرمزية لرئيسي البرلمان ورئيس الوزراء مما يُضفي طابعًا بروتوكوليًا دون إلزام قانوني على هذه المشاورات، كما أن النص يتضمن قيّدًا زمنيًا مهمًا يتمثل في عدم إمكانية تكرار الحل قبل مرور عام على الانتخابات وهذا لتفادي إساءة استخدام السلطة، وهذا النظام يبرز سعي فرنسا إلى إحداث توازن دقيق بين استقرار المؤسسة التشريعية وتمكين الرئيس من التدخل عند الحاجة.

لما تقدم نجد إن حل البرلمان من المنظور الاصطلاحي هو مفهوم قانوني مركب يجمع بين الطابع الإجرائي والطابع السيادي ويمثل أداة لضبط إجراءات النظام البرلماني في إطار الشرعية الدستورية، ويتضح من موقف الدستور العراقي والمقارن أن مسألة حل البرلمان تخضع لتوازن دقيق بين متطلبات الاستقرار التشريعي من جهة وضرورات المرونة السياسية من جهة أخرى، وهو ما يؤكد أن حل البرلمان هو أداة دستورية توازنية يجب أن تُمارس بروح الديمقراطية لا كوسيلة لإعادة تشكيل الخارطة السياسية وفق رغبة السلطة التنفيذية فقط.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية لحل البرلمان

أشرنا في ما سبق أن حلّ البرلمان من المسائل الدستورية المهمة إذ ترتبط بطبيعة العلاقة بين السلطات وموقع السلطة التشريعية في البناء الدستوري، فهل يُعدّ الحل إجراءً سياديًا أم سلطة تقديرية أم اختصاصًا مقيّدًا؟ وهل يمارس على سبيل الاستثناء أم يدخل ضمن الآليات الدورية لتجديد التمثيل الشعبي؟ تختلف الإجابات باختلاف النظام السياسي والتقاليد الدستورية السائدة في كل بلد لذا إن تحليل الطبيعة القانونية للحل يتطلب الوقوف على التأصيل الفقهي والنصي لكل حالة على حدة. يمثل حلّ البرلمان في المفهوم العام إجراءً استثنائيًا تتدخل به السلطة التنفيذية لإنهاء ولاية المؤسسة التشريعية قبل انتهاء أجلها الدستوري، لكن هذا الإجراء لا يكتسب طبيعته القانونية بمجرد ممارسته بل من خلال الأساس الدستوري الذي ينظمه والقيود التي تحيط به والغاية التي يُستهدف تحقيقها فهو

^(١) التي نصت على أنه (يجوز لرئيس الجمهورية، بعد استشارة رئيس الوزراء ورئيسي مجلسي البرلمان، أن يقرر حل الجمعية الوطنية، يتم إجراء انتخابات عامة خلال مدة لا تقل عن عشرين يوماً ولا تزيد عن أربعين يوماً بعد حل الجمعية الوطنية، تتعقد الجمعية الوطنية بموجب سلطتها في يوم الخميس الثاني الذي يلي الانتخابات. وفي حال كان هذا الانعقاد خارج المدة المحددة للدورة العادية، تعقد جلسة بموجب سلطتها خلال فترة خمسة عشر يوماً، لا يجوز أن يتم أي حل آخر للجمعية الوطنية خلال عام من انقضاء هذه الانتخابات).

قد يُصنّف تارة باعتباره عملاً سياسياً سيادياً لا يُراجع قضائياً وتارة أخرى كقرار إداري أو دستوري خاضع للرقابة القضائية بحسب النظام المعتمد.

ويرى غالب الفقه الدستوري في العراق أن حل البرلمان يمثل سلطة دستورية مشتركة ويخضع وجودها لمبدأ التقييد الدستوري لا الإطلاق^(١)، ذلك ان المادة ٦٤ من الدستور تفرض إرادات متعددة (ثلاث الأعضاء أو رئيس الحكومة بموافقة رئيس الجمهورية) وهو ما يؤكد أن الحل ليس عملاً فردياً ولا سياسياً محضاً، من ثم إن الطبيعة القانونية له يكون أقرب إلى العمل الإجرائي الدستوري المنضبط الذي يُمارس وفقاً لمتطلبات التوازن المؤسسي لا التقدير السياسي المطلق وقد ذهب بعض الفقه إلى إمكانية مراقبة مدى توافر شروط الحل من قبل المحكمة الاتحادية العليا في حالة وجود طعن دستوري يتعلق بإساءة استعمال هذا الحق.^(٢)

ويميل الفقه المصري إلى اعتبار حل البرلمان سلطة سيادية مقيدة بقيود موضوعية وشكلية حيث لا تُمارس إلا وفق شروط نص عليها الدستور بوضوح وعلى رأسها شرط الاستفتاء الشعبي، ويرى بعض الفقهاء أن هذا الشرط يُحوّل الحل من عمل فردي إلى قرار سيادي ديمقراطي الطابع يخضع من حيث المشروعية لرقابة الرأي العام لا فقط للسلطة التنفيذية^(٣)، من ثم إن الطبيعة القانونية للحل في مصر تتطوي على مزيج بين الطابع السيادي من جهة، والطابع القانوني من جهة أخرى^(٤)، ما يجعله قراراً مركباً يحتاج لتسيب مقنع ودوافع قوية ويشير بعض الباحثين إلى أن عدم توافر شرط الضرورة قد يفتح المجال لمساءلة القرار دستورياً أمام المحكمة الدستورية العليا إذا تعلق بانتهاك للمبادئ الدستورية^(٥).

ويُغالب الفقه الفرنسي إلى أن حل البرلمان وفق المادة ١٢ من دستور ١٩٥٨، يُعد امتيازاً دستورياً لرئيس الجمهورية يُمارس في إطار النظام شبه الرئاسي ويُصنّف ضمن الأعمال السياسية غير القابلة للطعن^(٦)، ويذهب بعض الفقه إلى أن هذا الامتياز يُعتبر سلطة تقديرية حصرية للرئيس حتى وإن تطلب الأمر استشارة شكلية لرئيسي البرلمان ورئيس الحكومة^(٧)، ومع ذلك يترتب على قيّدًا زمنياً يتمثل بعدم جواز تكراره قبل مضي سنة ما يشكل قيّدًا موضوعياً جزئياً لضمان عدم الانحراف باستعمال هذه السلطة^(٨)، وفي هذا الإطار يُصنّف القرار بأنه ذو طبيعة

(١) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٣٩٢.

و.د. فلاح حسن السوداني، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة، بغداد، ٢٠١٦، ص ٢٢٦.

(٢) د. حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي (النظام البرلماني-السلطة التنفيذية)، الغدير للطباعة، البصرة، ٢٠٠٩، ص ٧٩.

(٣) د. جهاد زهير ديب، حق حل البرلمان في النظم الدستورية، دار الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٣، ص ١٩٦.

و.د. يحيى الجمل، النظام الدستوري المصري، ط ٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٣٥٨.

(٤) د. إبراهيم درويش، الرقابة الدستورية في مصر، ط ٢، دار الشروق، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٢٢٥.

(٥) د. جهاد زهير ديب، مرج سابق، ص ٢٠٨.

(٦) يراجع في ذلك: Georges Vedel, Droit constitutionnel, Tome 1, PUF, Paris, 2001, p. 417.

(٧) Didier Maus, La Constitution de la Cinquième République, Dalloz, Paris, 2013, p. 205.

(٨) D. Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, LGDJ, Paris, 2014, p. 233.

دستورية سياسية تمارس وفقاً لصلاحيات الرئيس لا باعتباره رئيس الدولة فقط بل باعتباره رأس السلطة التنفيذية المتداخلة مع التشريعية^(١). لذلك أن الطبيعة القانونية لحل البرلمان تختلف بحسب النظام الدستوري والقيود الإجرائية المصاحبة له، إذ في العراق هو إجراء دستوري منضبط ومتعدد الأطراف، وفي مصر قرار سيادي خاضع لإرادة الشعب، أما في فرنسا فهو سلطة تقديرية سياسية للرئيس لكنها محدودة زمنياً ويكشف ذلك أن موقع الحل في البناء الدستوري لا يمكن حسمه بصورة قاطعة بل يتطلب قراءة دقيقة للنسق السياسي والدستوري الذي يعمل ضمنه.

لما تقدم يشكّل حلّ البرلمان من الاجراءات الدستورية الدقيقة التي تُعيد تشكيل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتكشف عن الفلسفة السياسية التي يقوم عليها النظام الدستوري فهو ليس مجرد عمل إجرائي يُهيئ دورة نيابية بل تعبير عن مدى نضج الدولة في تنظيم الانتقال بين السلطات ضمن ضوابط الشرعية، وإذا كانت الديمقراطية تقوم على مبدأ تمثيل الإرادة العامة من خلال البرلمان فإن اللجوء إلى حلّه يجب أن يكون مُبرّراً ومحدوداً منعاً لتحوّله إلى وسيلة لتعطيل هذه الإرادة، وتكمن أهمية الطبيعة القانونية للحل في تحديد ما إذا كان هذا الإجراء تعبيراً عن سلطة تقديرية أم مقيدة سياسية أم قانونية فردية أم مشتركة، فالأنظمة التي تنزع إلى تركيز السلطة التنفيذية كما في النموذج الفرنسي تجعل من الحل أداة توازن دستوري ولكنها تفتح الباب أمام التسييس إن غابت الرقابة^(٢)، أما في الأنظمة ذات الطابع البرلماني المقيد كما في العراق ومصر فإن الحل يُصاغ بوصفه وسيلة تصحيحية مشروطة تضمن حماية البرلمان من الاستعمال التعسفي للسلطة، وهكذا قد يتقاطع مفهوم الحل مع المبادئ الجوهرية لفلسفة الدستور من بينها سيادة الأمة واستقلالية السلطات وشرعية التمثيل السياسي ولا يمكن فهم هذه الآلية دون الربط بينها وبين مبدأ الرقابة المتبادلة حيث لا تعلو سلطة على أخرى بل تتوازن جميعها ضمن هندسة مؤسسية دقيقة والحل حين يُمارس بروح دستورية يصبح أداة لإعادة تجديد العقد السياسي بين الشعب وممثليه وليس سيقاً مسلطاً على العملية الديمقراطية، كما أن تقييد سلطة الحل سواء عبر اشتراطات موضوعية أو عبر آليات مثل الاستفتاء يعكس انتقال الدولة الحديثة من شرعية الإرادة المنفردة إلى شرعية التوافق المؤسسي^(٣)، من هنا ينظر إلى حل البرلمان بوصفه استثناءً محكوماً بالرقابة لا قاعدة سياسية مطلقة وهو ما يضمن ديمومة العملية الديمقراطية واستقرار البنين الدستوري. من ثم ان فهم الطبيعة القانونية للحل يعد مدخلاً لتقييم مدى احترام الأنظمة السياسية لمبادئ الشرعية والحد من إمكانية تحوّله إلى أداة للهروب من المحاسبة أو إسكات الأصوات المعارضة، لذلك يبقى حل البرلمان مؤشراً حساساً على نوعية النظام السياسي القائم فكما كانت القيود عليه واضحة ومُفعّلة دلّ ذلك على تعمق البناء الديمقراطي، وحالة إطلاق يد السلطة في ممارسته دون نص صريح يشكل تهديداً على الحياة الدستورية ويكرّس سلطة مقنّعة تحت مظلة القانون لذا إن القيمة الفلسفية للحل تكمن في قدرته على تجديد التمثيل دون تقويضه وعلى حفظ

¹⁾ Jean Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques Montchrestien, 24e édition, Paris, 2022, p. 510

^(٢) د. بشير علي محمد باز، مرجع سابق، ص ١٠٦.

^(٣) احمد عارف الضلعين، الضمانات القانونية لتطبيق قواعد القانون الدستوري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٨، ص ٣٥٢.

التوازن دون كسر المعادلة الدستورية بين السلطات^(١)، فهو ليس فقط أداة تنظيم بل مرآة تعكس مدى احترام الدولة لمواطنيها ومؤشراً على وعي السلطة بحدودها الدستورية وكلما اقترب حل البرلمان من كونه مساراً ديمقراطياً لا مهرباً سياسياً كلما اقتربت الدولة من روح الدستور لا مجرد نصوصه، ولذلك إن دراسته لا تتعلق بالقواعد القانونية فقط بل تتصل بجوهر الدولة ومكانة الفرد وحدود السلطة ومنطق الشرعية فهو التجلي الإجرائي لسؤال جوهري حول من يملك السلطة ولأي غاية وتحت أي قيد؟ وكل دستور يُجيب عن هذا السؤال بطريقته وفقاً لما يختاره من فلسفة في الحكم ومن تصور لمكانة الأمة في خارطة السيادة.

المبحث الثاني

أثر الحل على التوازن بين السلطتين

يشكّل مبدأ التوازن بين السلطات أساس الفكر الدستوري المعاصر حيث لا تُبنى الشرعية على التقوق أو الغلبة المؤسسية بل على التوازن الوظيفي والتكامل الدستوري بين مكونات السلطة ومن هذا المنطلق إن دراسة أثر حل البرلمان لا تقتصر على الجوانب الإجرائية بل تمسّ جوهر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ذلك ان الحل ليس مجرد إجراء يؤدي إلى توقف العمل البرلماني بل هو حدث دستوري يخلق واقعاً سياسياً جديداً تتغير فيه موازين القوى داخل النظام السياسي، هنا تطرح تساؤلات حول ما إذا كان حل البرلمان يعزز منطق توازن السلطات أم يؤدي إلى اختلاله لمصلحة طرف دون آخر فالسلطة التنفيذية تجد في غياب البرلمان فرصة لتوسيع سلطاتها وتعزيز سيطرتها على القرار السياسي والإداري خاصة في ظل غياب الرقابة النيابية الفعلية، بينما يُقابل ذلك انكماش في دور المؤسسة التشريعية التي تجد نفسها محيدة عن المشهد السياسي خلال فترة الحل بل أحياناً موضع مساءلة مجتمعية بسبب الحل^(٢)، ويترتب على ذلك تحوّل مؤقت في مركز الثقل داخل النظام السياسي لصالح السلطة التنفيذية مما قد يُفرغ مبدأ التوازن من مضمونه إذا لم يُحاط الحل بضمانات دستورية صارمة، ولا يخفى أن مثل هذا التحول يعكس فلسفة النظام السياسي ذاته فكلما ازداد تعوّل السلطة التنفيذية خلال فترة غياب البرلمان دل ذلك على هشاشة التوازن المؤسسي، وكلما نجح النظام الدستوري في ضبط المرحلة الانتقالية وتأمين الرقابة المؤقتة دل ذلك على رسوخ البناء المؤسسي ووعي المشرّع بأهمية الفصل بين السلطات، فالمسألة تتجاوز تحليل الآثار القانونية المباشرة للحل إلى فهم أعمق لموقع البرلمان داخل النسق السياسي وقدرته على التأثير بعد عودته^(٣).

من ثم إن دراسة أثر الحل على التوازن المؤسسي تكتسب بعداً فلسفياً يتعلق بإعادة النظر في توزيع السلطة لا باعتبارها منافسة بل مسؤولية مشتركة في خدمة الصالح العام، كما يُعد هذا الموضوع اختباراً فعلياً لمدى التزام الدولة بمبادئ الدستور لا في حال الاستقرار فقط بل في فترات الاضطراب السياسي والانتقال المؤسسي، لذلك إن أثر

(١) هشام عبد الصمد الصالح، حل البرلمان في الكويت، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية الجامعة اللبنانية، ٢٠١٠، ص ١٧٤.

(٢) مها بهجت يونس الصالحي، حل المجالس النيابية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٥، ص ٤٧.

(٣) د. إحسان المفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط٤، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧، ١٣٩.

الحل يُقاس بمدى قدرة النظام السياسي على استعادة التوازن بعد انتهاء المرحلة الاستثنائية وليس فقط بمدى تماسك النصوص الدستورية، وإن حل البرلمان يخلق حالة فراغ دستوري مؤقت لا بد أن تُدار بحكمة ووفق ضوابط تمنع تحوّل الاستثناء إلى قاعدة، فغياب البرلمان لا يجب أن يعني غياب السلطة التشريعية بل انتقالها مؤقتاً إلى صيغة احترازية تضمن الرقابة ولو بحدود دنيا وإذا كانت السلطة التنفيذية مطالبة بتصريف الأمور اليومية فإن هذا لا يعني إطلاق يدها في التشريع أو الاستئثار بصنع السياسات^(١)، ذلك ان في كل نظام ديمقراطي حقيقي لا تقاس القوة المؤسسية بالسيطرة الوقتية بل بالقدرة على العودة السلسة إلى قواعد التوازن هكذا فإن فهم أثر الحل على التوازن بين السلطتين هو مدخل لفهم عمق الدستور ودرجة نضج النظام السياسي وقدرته على حماية التعدد والرقابة الشعبية، لذلك سنبحث الجهود لدراسة هذا المبحث في مطلبين، الأول في توسع اختصاصات السلطة التنفيذية المطلب الثاني، والثاني في ضعف الرقابة البرلمانية.

المطلب الأول

توسع السلطة التنفيذية

يمثل حل البرلمان نقطة تحوّل دقيقة في توازن السلطة داخل النظام الدستوري، إذ يترتب عليه غياب مؤقت للهيئة التي تمارس الوظيفة التشريعية والرقابية ما يدفع السلطة التنفيذية إلى شغل هذا الفراغ، لكن توسع اختصاصات السلطة التنفيذية خلال هذه المرحلة لا يجب أن يُفهم على أنه استحقاق دستوري مطلق بل هو ظرف استثنائي يجب أن يُمارس بحدود صارمة تكفل توازن السلطات واستمرار الشرعية، ذلك ان الدستور لا يجيز للسلطة التنفيذية أن تستأثر بالحكم بل يمنحها سلطة تصريف الأمور اليومية ضمن قيود معينة منعاً لتحوّل الحل إلى ذريعة لتركيز السلطات^(٢)، وهنا تتباين النظم الدستورية في مدى تنظيمها لهذه المرحلة، فبينما تضع بعضها قيوداً صارمة تمنح أخرى السلطة التنفيذية هامشاً أوسع للتوسع دون رقابة فعلية ويشكل هذا التفاوت انعكاساً مباشراً لفلسفة النظام الدستوري المعتمد ومدى احترامه لمبدأ التوازن المؤسسي والفصل الحقيقي بين السلطات.

وفي الدستور العراقي تناولت المادة ٦٤^(٣) -التي سبق الإشارة إليها- موضوع الحل وأشارت ان مجلس الوزراء يعد مستقيل وبقاءه محدد بتصريف الاعمال فقط، ما يعني أن صلاحيات الحكومة تصبح محدودة تلقائياً ورغم وضوح النص في تقييد الحكومة إلا ان الواقع العملي يشير الى غير ذلك إذ تستمر الحكومة في ممارسة صلاحيات أوسع كإبرام العقود الكبرى وإصدار قرارات سياسية استراتيجية وقد أشار الفقه العراقي إلى غياب نصوص تفصيلية تنظّم حدود تصريف الأعمال اليومية مما يمنح الحكومة مساحة لتفسير هذا المفهوم بشكل فضفاض قد يمسّ مبدأ توازن السلطات وفي ظل غياب البرلمان تصبح الرقابة السياسية معطّلة تماماً بينما الرقابة القضائية في العراق لا

(١) د. إسماعيل مرزّه، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، ط٣، دار الملاك، بغداد، ٢٠١٤، ص ٢٨٩.

(٢) د. جمال سلامة علي، النظام السياسي والحكومات الديمقراطية، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٣١٢.

هشام عبد الصمد الصالح، مرجع سابق، ص ١٩٢

(٣) التي نصت على انه (يُعد مجلس الوزراء في حالة الحل مستقياً ويواصل تصريف الأمور اليومية).

تمتد بسهولة إلى الرقابة ما يضعف الحماية المؤسسية، ويُلاحظ أنّ غياب إطار قانوني دقيق ينظّم حدود اختصاصات الحكومة المؤقتة يؤدي إلى اتساع غير معنٍ لصلاحيات السلطة التنفيذية خلال فترة الحل^(١).

وعن الموقف في القانون المصري نجد الدستور المصري تبني فلسفة أكثر حذرًا في التعامل مع مرحلة حل البرلمان، إذ تناولت المادة ١٣٧ -التي سبق الإشارة إليها- موضوع الحل وانه لا يتم إلا باستفتاء شعبي وتجري الانتخابات خلال ٦٠ يومًا، وفي هذه الفترة لا تُعلّق السلطة التنفيذية بل تستمر في ممارسة عملها ولكن دون وجود رقابة برلمانية مما يفتح المجال أمام توسعها الفعلي في غياب الجهة الرقابية ولم يحدد الدستور المصري ما إذا كانت الحكومة تتحول إلى حكومة تصريف أعمال تلقائيًا مما يجعل نطاق صلاحياتها غامضًا في هذه المرحلة، ويرى الفقه أن السلطة التنفيذية تمارس سلطتها مستفيدة من الفراغ البرلماني في ظل غياب تعريف قانوني واضح للحدود الزمنية والموضوعية لاختصاصاتها^(٢)، وهو ما دفع بعض الباحثين إلى اقتراح تقنين واضح لنطاق سلطات الحكومة المؤقتة أثناء فترة الحل سواء في الدستور أو عبر تشريع مكمل لتفادي أي تعوّل تنفيذي^(٣).

وعن موقف القانون الفرنسي ذهب الدستور الفرنسي إلى منح رئيس الجمهورية سلطة حل الجمعية الوطنية وفق المادة ١٢-التي سبق الإشارة إليها- دون أن يؤدي ذلك إلى استقالة الحكومة أو تقييد صلاحياتها مما يعزز دور السلطة التنفيذية خلال فترة الحل ويشير الفقه الفرنسي إلى أن الحكومة في هذه المرحلة تواصل ممارسة سلطاتها كاملة بما فيها إعداد القوانين والمراسيم وتوجيه السياسات العامة دون رقابة نيابية فعلية وقد تمارس السلطة التنفيذية نفوذًا مستفيدة من غياب الخصم البرلماني وهو ما يُثير التساؤل حول مدى حيادية العمل السياسي آنذاك^(٤)، لذلك أن الحل في فرنسا يُستخدم أحيانًا كأداة سياسية لتعزيز موقف رئيس الجمهورية أو حكومته من خلال إعادة ترتيب المشهد النيابي لصالح الأغلبية التنفيذية إلا أن النص يفرض قيدًا زمنيًا مهمًا وهو عدم جواز تكرار الحل خلال سنة لضمان ألا يُستعمل الحل كسلاح دائم لإضعاف السلطة التشريعية.

لما تقدم ومن استقراء موقف القانون العراقي والمقارن أن مرحلة ما بعد حل البرلمان تُحدث تحولات بتوازن السلطة داخل النظام السياسي، إذ في العراق ورغم النص الدستوري الصريح الذي يحوّل الحكومة إلى مستقلة ولا يجوز ان تمارس إلا تصريف الأعمال اليومية، إلا أن غياب تعريف (تشريعي) دقيق لهذا المفهوم يُفسح المجال لتوسع في صلاحيات السلطة التنفيذية ويُفرز هذا الوضع حالة من الفراغ الرقابي وتضعف فيه قدرة الدولة على مراقبة شرعية القرار التنفيذي وتسمح بممارسات تتجاوز الحدود التي يُفترض أن تضبط سلوك الحكومة المؤقتة^(٥)، أما في مصر فلا يُوجد في النصوص ما يلزم الحكومة بتقييد سلطاتها ولا تُوصف تلقائيًا بأنها حكومة تصريف أعمال ما

(١) د. جواد الهنداوي، النظام السياسي في ضوء الدستور الاتحادي العراقي، ط٢، دار الرافدين للطباعة، بغداد، ٢٠١٦، ص ٢٣٩.

(٢) د. جيهان حسن سيد، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الاموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١٠٤.

(٣) د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٨٩.

(٤) Benoît Jeanneau, Les grands principes du droit constitutionnel Ellipses, Paris, 2020, p. 298-310.

(٥) د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، بغداد، المكتبة القانونية، ٢٠٠٧، ص ١٢٩.

يمنحها نطاقاً واسعاً للتحرك ويصبح غياب البرلمان سبباً مضاعفاً لتوسّع نفوذ السلطة التنفيذية دون رقابة مما يتعارض مع المبادئ الدستورية التي تُكرّس مبدأ الفصل بين السلطات^(١)، أما النموذج الفرنسي فيُتمثل اتجاهاً مغايراً نوعاً ما كونه يمنح رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة لحل البرلمان دون أي قيود على الحكومة خلال فترة الحل بل يُتيح لها ممارسة جميع اختصاصاتها بتوازن مشروط سياسياً لا قانونياً^(٢). ويُفهم من ذلك أن النماذج الثلاثة وإن اختلفت في أدواتها الدستورية إلا أنها تؤدي إلى نتيجة واحدة وهي توسّع فعلي للسلطة التنفيذية في غياب السلطة التشريعية ودون ضابط دستوري وهذا التوسّع إن لم يُضبط قانونياً سيهدّد التوازن الدستوري ويحوّل الاستثناء (فترة الحل) إلى فرصة لتمرکز السلطة.

لما تقدم ومن الفهم القانوني للدستور باعتباره أداة تنظيم للسلطة لا تمكيناً منها، نجد إن توسّع اختصاصات السلطة التنفيذية خلال فترة حل البرلمان يمثل انحرافاً عن مقصد الشرعية الدستورية فالأصل أن تعطيل مؤسسة تشريعية منتخبة يجب أن يُقابل بتقليص في نفوذ السلطات الأخرى لا تعظيمها حتى لا يُفرغ الحل من محتواه الديمقراطي ولضبط هذا التوسّع لا بد من تبني حلول مؤسسية متكاملة تبدأ أولاً بتشريع واضح يحدّد ماهية تصريف الأعمال اليومية ويُفرّق بين المهام الإدارية الروتينية والقرارات السياسية الجوهرية، فضلاً عن أهمية ادراج مبدأ الرقابة المؤقتة عبر تشكيل هيئة دستورية انتقالية -كهيئة رقابة تشريعية مصغرة- تُكفّل بمراجعة القرارات الحكومية خلال فترة غياب البرلمان، هنا يمكن إخضاع قرارات السلطة التنفيذية خلال هذه المرحلة لرقابة سريعة من القضاء الدستوري عبر آلية مستعجلة تمنع تمرير قرارات تمس بالمصلحة العامة دون مساءلة، أيضاً ضرورة النص على الزام السلطة التنفيذية بعدم الدخول في اتفاقيات دولية أو إصدار قرارات تشريعية خلال فترة الحل إلا في حدود ضيقة واستثنائية تُعيّد بنصوص واضحة، ويُستحسن فرض قيد زمني على ممارسة هذه الصلاحيات، وربطها بنتائج الانتخابات المقبلة لضمان العودة السريعة للتوازن المؤسسي وإنّ الحل الحقيقي لا يكمن فقط في النصوص بل في الثقافة الدستورية للمؤسسات القائمة التي يجب أن تهتم باحترام الحدود لا التوسع خلف الفراغ فكلما فهم الدستور على أنه وثيقة مقاومة للسلطة لا خادمة لها كلما أمكن ضبط هذا الخلل المؤقت وجعل مرحلة الحل تمر بسلام مؤسسي لا غلبة تنفيذية^(٣)، لذلك إن إعادة التوازن تتطلب تقنياً دقيقاً وتفعيلاً للقضاء الدستوري وتقييداً سياسياً وقانونياً للسلطة التنفيذية خلال هذه الفترة تحقيقاً للتوازن الدستوري وحماية جوهر الديمقراطية ومبدأ سيادة القانون.

المطلب الثاني

ضعف الرقابة البرلمانية

من بديهيات النظم الديمقراطية وجود الرقابة البرلمانية كونها تمثل صمام الأمان الضابط لأداء السلطة التنفيذية ومنعها من الانحراف عن مبادئ الشرعية الدستورية، ذلك أنّ حل البرلمان لا ينهي الجانب التشريعي فقط

(١) د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ٣٨٢.

(٢) Marie-Anne Cohendet, Droit constitutionnel LGDJ, 7e édition, Paris, 2021, p. 412-428.

(٣) د. نبيل عبد الرحمن الحياوي، السلطة التشريعية في الدولة الاتحادية الفدرالية، ط٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٤، ص ٩٦.

بل تنقطع أهم آلية رقابية مباشرة على الحكومة مما يترك المجال مفتوحاً للتجاوز دون محاسبة مما يعرض منظومة الفصل بين السلطات لاختبار حقيقي، ذلك ان غياب الرقابة البرلمانية يحدث خلافاً في توازن السلطات ولأن البرلمان هو تجسيد لإرادة الأمة، من ثم إن غيابه أو تهميشه مؤقتاً لا يجب أن يعني بالضرورة انتفاء الرقابة بل يُحتم إيجاد بدائل تضمن استمراريتها فالمسألة هنا لا تتعلق بإجراءات شكلية بل بجوهر فلسفة السلطة ومعنى المساءلة في دولة تدعي احترام الديمقراطية الدستورية.^(١)

لذلك ان حل البرلمان يعد كل صور الرقابة السياسية المباشرة سواء في شكل الاستجابات أو لجان التحقيق أو توجيه السؤال وهو فراغ لا يُملأ تلقائياً بأي سلطة أخرى، هنا قد تتحول الحكومة من سلطة خاضعة لرقابة برلمانية إلى سلطة منفردة، الامر الذي يطرح تساؤل حول الجهة التي تراقب في غياب الرقابة الشعبية؟ من ثم ان غياب البرلمان لا يُعلق المساءلة السياسية فقط بل يعطل كل أدوات الضغط والتصحيح ويمنح الحكومة مجالاً للتحرك دون محاسبة داخلية أو إعلامية حقيقية وتتفاقم خطورة الأمر حينما يكون الحل مرتبطاً بأزمة سياسية أي أن الحكومة قد تكون طرفاً في أسباب الأزمة لكنها في المقابل تستفيد من غياب الرقابة بعد الحل وقد يؤدي هذا الوضع إلى صدور قرارات تتعلق بالسياسات العامة أو المال العام أو الأمن دون أن تخضع لأي تقييم من ممثلي الشعب وهو ما يتعارض مع مبدأ السيادة الشعبية^(٢)، ومع أن بعض الأنظمة تُبقي على رقابة قضائية شكلية أو رقابة إدارية داخلية إلا أن تلك الأدوات لا تُعادل بأي حال الرقابة البرلمانية التي تتأسس على شرعية انتخابية، ذلك ان الدستور عندما يجيز حل البرلمان لا يقصد نزع الرقابة تماماً بل يضع السلطة التنفيذية تحت مؤقت رقابي يُفترض أن يكون محدوداً ومداراً بحكمة، إلا ان الواقع يظهر أن هذه المرحلة كثيراً ما تُستغل لتجاوز حدود السلطة، خصوصاً في غياب إعلام مستقل وقضاء قوي مما يؤدي إلى تضخم غير مشروع في سلطة الحكومة ويترتب على ذلك تآكل فكرة المسؤولية السياسية وتراجع ثقافة المحاسبة وتحول الوظيفة التنفيذية إلى سلطة تقريرية لا تخضع للتوازن الدستوري المطلوب^(٣).

لذلك نشأت الحاجة إلى إعادة تعريف الرقابة في هذه المرحلة سواء من خلال آليات مؤقتة بديلة أو من خلال تقييد المدى الزمني للحل أو حتى عبر تقنين سلوك الحكومة في تلك الفترة ولا يمكن تصور ديمقراطية حقيقية تُعطل رقابة ممثلي الشعب دون أن توفر بديلاً قانونياً يحمي مصالح الشعب من التسلط التنفيذي، لهذا إن ضعف الرقابة البرلمانية في مرحلة حل البرلمان لا يُعد خللاً عارضاً بل أزمة دستورية إذا لم تُعالج بضوابط قانونية واضحة ذلك ان جوهر المسألة لا يكمن في وجود فراغ مؤقت بل في كيفية إدارة ذلك الفراغ بما ينسجم مع روح الدستور وفلسفة التوازن لا الغلبة.

(١) أيوب محمد طيب محمد صالح، تقويم أداء برلمان كردستان - العراق، اطلاحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية، جامعة السليمانية، ٢٠١٩، ص ٣٧ وما بعدها.

(٢) د. مصطفى ابو زيد فهمي، الدستور المصري، المؤسسة المصرية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩، ص ١٥٦.

(٣) د. مصدق علي، محاكمة رئيس واعضاء السلطة التنفيذية، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤، ١٤٥.

وفي القانون العراقي لم يضع الدستور آلية بديلة تعوض غياب الرقابة البرلمانية خلال فترة الحل، ما يعني أن السلطة التنفيذية تمارس اعمالها (وان كانت تصريفية) لا تخضع لأي رقابة تشريعية ورغم النص في المادة ٦٤ على تصريف الأعمال اليومية، إلا أن الواقع العملي يكشف أن الحكومة تستمر في أداء مهامها الكاملة دون مساءلة، مما يخلق فراغ رقابي خطير، إذ تُتخذ قرارات إدارية وسياسية في ملفات كبرى دون أن تمر بأي مراجعة من ممثلي الشعب^(١)، الأمر الذي يتطلب تعديل دستوري يُنظّم آلية رقابية انتقالية تشرف على أعمال الحكومة أثناء فترة الحل ويُقترح تفعيل الرقابة القضائية الموسّعة على القرارات الحكومية خلال هذه المرحلة مع إعطاء دور أكبر لهيئات النزاهة والرقابة الإدارية.

وعن موقف القانون المصري لم ينص الدستور على تعليق اختصاصات الحكومة بعد حل البرلمان مما يجعل السلطة التنفيذية قائمة بكامل صلاحياتها دون رقابة شعبية ولا يوجد نص صريح يفرض تحويل الحكومة إلى حكومة تصريف أعمال -كما اشرنا بالنسبة للقانون العراقي- الأمر الذي يسمح باستمرارها في اتخاذ قرارات جوهرية دون رقابة وقد أشار الفقه الدستوري المصري إلى خطورة هذا الوضع مؤكداً أن غياب البرلمان لا يجب أن يعني توقف الرقابة بل يتطلب تعويضها برقابة دستورية أو قضائية فاعلة^(٢)، ورغم وجود المحكمة الدستورية العليا إلا أن نطاق رقابتها لا يشمل تفاصيل الأداء التنفيذي إلا في حال الطعن المباشر^(٣)، من ثم إن غياب البرلمان لا يُعوض رقابياً في مصر مما يشكل ثغرة دستورية خطيرة يمكن أن تُستغل سياسياً.

أما القانون الفرنسي نجده لا يقيّد الحكومة بعد حل الجمعية الوطنية بل يسمح لها بالاستمرار بكامل الصلاحيات خلال تلك فترة الحل ولم ينص الدستور الفرنسي على آلية رقابية بديلة سوى الإشراف السياسي غير المباشر من رئيس الجمهورية الذي هو أصلاً على رأس السلطة التنفيذية^(٤) وقد أشار الفقه الفرنسي إلى أن هذه الفترة تمثل أقصى درجات تعوّل السلطة التنفيذية، خاصة إذا تزامن الحل مع أزمة سياسية أو توتر انتخابي ولا تُفعل أي لجنة انتقالية أو هيئة رقابة خلال هذه المرحلة مما يجعل الحكومة فوق المساءلة مؤقتاً إلى حين انتخاب جمعية وطنية جديدة^(٥)، لذلك يمثل هذا الوضع خلل في التوازن الدستوري الفرنسي لا ينضبط إلا من خلال التقاليد السياسية والتوازنات الحزبية.

لما تقدم نجد حالة من ضعف أو انعدام الرقابة البرلمانية خلال فترة الحل، لكن الموقف في العراق أكثر وضوحاً من الناحية النص القانوني في تقييد الحكومة بتصريف الأعمال دون أن يوفّر آلية رقابية بديلة في المقابل،

(١) د. غازي فيصل مهدي، المبادئ الأساسية لدستور جمهورية العراق الدائم، مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، كربلاء، ٢٠٠٦، ٩١. ود. سرهنگ حميد صالح الخزرجي، مقومات الدستور الديمقراطي، دار دجلة، عمان، ٢٠٠٩، ص ١٦١.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام، تطور الانظمة الدستورية، الكتاب الاول، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ٢٧١.

ود. رأفت دسوقي، مرجع سابق، ص ٣٩٧.

(٣) د سامي جمال الدين، المرجع السابق، ٢٦٩.

(٤) Olivier Gohin, Droit constitutionnel Dalloz, 14e édition, Paris, 2022, p. 534-550

(٥) G. Vedel, Droit constitutionnel, Tome 1, PUF, Paris, 2001, p428.

أما القانون المصري نجده يفترق لأي تقييد فعلي أو تقني على الحكومة خلال هذه المرحلة مما يجعل الرقابة معطّلة بالكامل، أما في القانون الفرنسي فتعدّ النموذج الأكثر صراحة في تسليم السلطة التنفيذية بكاملها إلى الحكومة دون رقابة نيابية أو بدائل مؤسسية وهذا التفاوت يعكس غياب تصور دستوري منهجي لإدارة مرحلة غياب البرلمان بشكل لا يُخلّ بالتوازن الدستوري.

لما تقدم يُظهر موقف القانون العراقي والمقارن أن التوسع التنفيذي خلال مرحلة الحل ليس خرقاً فردياً بل مشكلة توازن دستوري وهو ما يستدعي مراجعة فلسفة السلطة المؤقتة وإعادة صياغة مفهوم الرقابة بما يتجاوز وجود البرلمان كهيئة ليشمل بدائل رقابية فعالة، لذلك نجد إن استمرار ممارسة الحكومة لصلاحياتها الكاملة في ظل غياب البرلمان يُعد تناقضاً صريحاً مع فكرة الرقابة والمساءلة التي تقوم عليها ديموقراطية الدولة الحديثة^(١)، لذلك نرى بضرورة تضمين النصوص الدستورية آلية واضحة تضمن بقاء الرقابة خلال فترة حل البرلمان حتى وإن كانت بصيغة انتقالية لاسيما ضرورة النص الدستوري على تحويل الحكومة فوراً إلى حكومة تصريف أعمال بموجب نص صريح ويرسم حدود ذلك بما لا يقبل الاجتهاد وإنشاء هيئة رقابية دستورية مؤقتة من أعضاء القضاء أو الأجهزة المستقلة تتولى مراجعة القرارات الكبرى التي تُتخذ أثناء فترة الحل فضلاً عن تفعيل الرقابة القضائية المستعجلة بحيث يُتاح لأي جهة الطعن السريع في قرارات السلطة التنفيذية التي تتجاوز اختصاص تصريف الأعمال، كذلك تقنين نطاق أعمال الحكومة في مرحلة الحل على وجه الدقة مع حظر التعيينات السياسية الكبرى أو العقود العامة دون رقابة، ولا يفوتنا ضرورة تعزيز الوعي السياسي لدى المجتمع المدني ووسائل الإعلام لأداء دور رقابي شعبي مكمل بهذه الحلول ويمكن أن يتحول الحل من مرحلة فراغ إلى مرحلة تقييد محسوبة للسلطة التنفيذية، تحفظ بها الدولة توازنها الدستوري وشرعيتها.

الخاتمة

يعد موضوع البحث أحد المواضيع ذات الأهمية في البناء الدستوري المعاصر كونه ليس مسألة إدارية أو تنظيمية فحسب بل هو اجراء دستوري استثنائي تهزّ أركان العلاقة المؤسسية وتكشف مدى التزام الدولة بمبدأ الفصل بين السلطات، ذلك أن غياب البرلمان ولو كان مؤقتاً، يحدث آثاراً عميقة تمسّ فلسفة السلطة والرقابة والمسؤولية، وتدفع في اتجاه تقوية مركز السلطة التنفيذية على حساب التوازن العام للنظام، وأن ضعف الضوابط التشريعية لمرحلة ما بعد الحل يخلق فراغاً رقابياً قد يُفسح المجال لتوسّع غير مشروع في اختصاصات السلطة التنفيذية، وخلصنا إلى جملة استنتاجات وطرح مقترحات إصلاحية تُسهم في تعزيز التوازن الدستوري وترصين آليات الرقابة خلال فترة تعطيل البرلمان.

أولاً: الاستنتاجات:

(١) د. عدنان عاجل عبّيد، القانون الدستوري، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، النجف الأشرف، ٢٠١٠، ص ١٣٢.

١. استبان لنا ان حل البرلمان لا يُمثّل إنهاءً دورة تشريعية فقط، بل يفتح بابًا لفرغ مؤسسي دقيق ذلك الفراغ غالبًا ما تستغله السلطة التنفيذية لتعزيز سيطرتها في ظل غياب المراقبة وهو ما يؤدي إلى تحوّل مؤقت في موازين السلطة داخل النظام السياسي مما يحدث اختلالاً ممتد الأثر دستوريًا.
٢. ظهر لنا كذلك ان الدستور العراقي استخدم مصطلح تصريف الأعمال لكنه لم يُحدّد معناه بوضوح، ما سمح للحكومة بتأويل المصطلح بما يخدم توسعها المؤقت في الصلاحيات فاستمرت في ممارسة قرارات سيادية دون تقييد فعلي من جهة رقابية مما أضعف مصداقية النص وجعل التطبيق بعيدًا عن روحه، وان غياب البرلمان في العراق لم يُعوض بأي هيئة انتقالية تتابع أداء السلطة التنفيذية وهذا الغياب الكامل للمراقبة يُعد خطأً هيكليًا في البناء الدستوري حيث تتحرك الحكومة خلال هذه المرحلة بلا مساءلة أو مراجعة ما قد يفتح الباب لقرارات سياسية غير محسوبة.
٣. ظهر كذلك ان الرقابة القضائية لم تكن بديلًا كافيًا عن الرقابة البرلمانية فهي بطبيعتها بطيئة وتتطلب إجراءات طويلة، ولا تملك المبادرة الذاتية، كما أن القضاء غالبًا ما يتحفظ عن التدخل في القرارات السياسية مما يجعل السلطة التنفيذية في مأمن من الطعن الحقيقي خلال هذه المرحلة.
٤. ضعف المعارضة السياسية خلال فترة غياب البرلمان يجعل السلطة بلا توازن فعلي إذ تتعطل آليات التحدي والمساءلة داخل النظام السياسي ولا تملك الأحزاب أدوات ضغط رسمية أثناء غياب السلطة التشريعية ما يسمح بهيمنة منفردة للسلطة التنفيذية على المجال العام.
٥. القرارات التي تُتخذ في هذه الفترة تظل سارية حتى بعد عودة البرلمان وهو ما يضيف عليها شرعية لاحقة رغم عدم مراجعتها تشريعيًا مما يعمق مشكلة المساءلة ويخلق فجوة في الرقابة بأثر رجعي ويُفقد البرلمان الجديد فرصته في مراجعة قرارات سابقة تم فرضها واقعيًا.
٦. قد تتأثر الشفافية المؤسسية خلال فترة حل البرلمان ولا توجد جهة تتابع الأداء الحكومي وهذا الغموض يزيد من فقدان الثقة العامة ويقلل من المشاركة السياسية ويجعل الرقابة المجتمعية مشوشة ومحدودة التأثير.
٧. استبان لنا أيضا ان النصوص الدستورية تُركّز عادةً على إجراءات حل البرلمان أكثر من تنظيم المرحلة اللاحقة فتهتم بمن يحق له إصدار القرار وتوقيت الانتخابات دون الالتفات لمرحلة ما بعد الغيابة في حين أن الواقع يكشف أن الخطر الأكبر يكمن في غياب الضبط خلال تلك المرحلة ما يُظهر خللاً في ترتيب الأولويات في بعض الدساتير الحديثة.
٨. كذلك ان استمرار الحكومة بكامل صلاحياتها رغم الحل يُناقض مبدأ تصريف الأعمال من حيث الجوهر ويجعلها عمليًا ليست حكومة مؤقتة بل سلطة تنفيذية كاملة بلا قيود وهذا الانفصال بين النص والتطبيق يقوّض الثقة العامة في مؤسسات الدولة ويُضعف صورة الحكومة بوصفها خادمة للإرادة الشعبية لا متحكمة فيها.
٩. ان الثقافة السياسية للنخبة الحاكمة تلعب دورًا كبيرًا في احترام الحدود خلال هذه المرحلة ولكن الاعتماد على الأخلاق السياسية لا يكفي دون قواعد دستورية ضابطة فالثقة لا تغني عن الرقابة في البناء الدستوري الرشيد وما لا يُقيّد بنص يتحول غالبًا إلى استغلال مقنن للسلطة.

١٠. استبان لنا أيضا ان هناك ارتباط مباشر بين حالات حل البرلمان وبين ضعف وظيفته الرقابية الأصلية إذ يُلاحظ أن بعض حالات الحل جاءت ردًا على نشاط رقابي مكثف من المجلس ما يخلق علاقة توتر لا توازن بين السلطتين ويحول الرقابة إلى خطر سياسي لا إلى أداة مؤسسية مطلوبة ضمن النسق الديمقراطي.
١١. ان مبدأ سيادة الشعب يتضرر كثيرًا خلال فترة غياب البرلمان لأن التمثيل الشعبي يتوقف والرقابة تسقط والتشريع يُجمد وهذا الفراغ لا يمكن تبريره بدعوى أن الانتخابات ستجري لاحقًا لأن لحظة تعطيل التمثيل لا تقل خطورة عن لحظة التأسيس نفسها.
١٢. ان استخدام آلية الحل بشكل متكرر دون وجود ضوابط زمنية أو سياسية قد يؤدي إلى خلل في الاستقرار الدستوري وتراجع ثقة المواطنين بالمؤسسات ويجعل البرلمان يبدو وكأنه مؤسسة مؤقتة قابلة للحل في أي وقت بدل أن يكون سلطة دائمة مستقلة تمثل الأمة بحق.
١٣. أخيرا ان عدم وجود رؤية واضحة لإدارة مرحلة ما بعد الحل يكشف هشاشة في التنظيم الدستوري، كون الدستور الذي يضع آلية تعطيل يجب أن يضع بالمقابل آلية تقييد وأي غياب لهذا التوازن يُحوّل النصوص إلى أدوات سلطة لا إلى قواعد تنظيم ويُهدد مفهوم الدولة القانونية في أساسه.

ثانيًا: المقترحات:

١. لعل اول مقترحاتنا هي ضرورة التعديل الدستوري لتحديد مفهوم تصريف الأعمال اليومية بشكل دقيق لا يحتمل التأويل وأن يُحظر على حكومة تصريف الاعمال اتخاذ قرارات سياسية أو مالية كبرى إلا بتفويض خاص حتى لا يتحول تصريف الأعمال إلى إدارة كاملة بلا ضوابط فالمصطلحات الدستورية الغامضة تفتح المجال للتجاوز.
٢. نجد ايضا ضرورة إجراء تعديلات دستورية تنظم المرحلة التي تعقب حل البرلمان يتضمن صلاحيات الحكومة وأوجه الرقابة الممكنة ومدة تصريف الأعمال لضمان الالتزام الإجرائي والانضباط المؤسسي، وبيان حد زمني لفترة حل البرلمان لا يمكن تجاوزه مثل أن تكون مدة الحل ٦٠ أو ٩٠ يوماً كحد أقصى قابلة للتديد فقط بموافقة قضائية فهذا يمنع الحكومة من إدارة البلاد بلا رقابة لفترة مفتوحة ويُجبر النظام السياسي على الإسراع في العودة إلى الحياة البرلمانية.
٣. العمل على إنشاء هيئة رقابية انتقالية تتشكل من شخصيات قانونية وقضائية مستقلة تكون مهمتها فحص قرارات حكومة تصريف الاعمال ومتابعتها خلال فترة غياب البرلمان وتصدر تقارير علنية يتم نشرها لضمان الشفافية ويمكن ربطها بالمحكمة الدستورية (المحكمة الاتحادية العليا) لضمان فعاليتها.
٤. من الأهمية بمكان إلزام الحكومة بنشر كافة قراراتها خلال فترة الحل عبر منصات رسمية بحيث تكون خاضعة للرقابة المجتمعية والإعلامية والمتابعة الأكاديمية لأن الشفافية أحد أهم أدوات كبح السلطة غير الخاضعة لرقابة مباشرة وهي وسيلة لتعويض غياب البرلمان ولو بشكل غير مباشر، ومساءلة الحكومة بعد تشكيل البرلمان الجديد عن جميع قراراتها خلال فترة الغياب على أن تُقدّم تقارير مفصلة ويُتاح للنواب مراجعتها والمحاسبة عليها فالمساءلة بأثر رجعي هي ضمانة معنوية ورمزية لعدم الإفلات من الرقابة وتعزز من احترام التوازن المؤسسي لاحقًا.

٥. العمل على تفعيل آلية الطعن المستعجل بحيث يمكن لأي متضرر الطعن في قرارات الحكومة خلال فترة الحل خلال أيام لا أشهر ويصدر القضاء حكماً أولياً نافذاً لحين البت النهائي لحماية الحقوق ومنع تمرير القرارات تحت غطاء الزمن، فضلاً عن حظر إصدار قرارات تنظيمية خلال فترة حل البرلمان إلا في حالة الضرورة القصوى وبعد موافقة جهة رقابية مستقلة لأن التشريع اختصاص أصيل للبرلمان لا يجوز مصادرته مؤقتاً والضرورة يجب أن تكون مقيدة لا موسعة.

٦. يجب ربط استمرار حكومة تصريف الاعمال بنتائج الانتخابات التالية مباشرة بحيث لا تستمر بشكل تلقائي وكأنها حكومة دائمة دون تجديد تفويض شعبي وهذا الربط يعزز الشرعية ويربط استمرارها بإرادة المواطنين ويمنع حالة الجمود السياسي بعد عودة البرلمان.

١١. تعزيز دور الإعلام الحر والمؤسسات الحقوقية في تغطية مرحلة ما بعد الحل من خلال فتح قنوات المعلومات وتسهيل الوصول للبيانات الحكومية لأن الإعلام حين يُتاح له العمل بحرية يُصبح أداة رقابية شعبية فعالة خصوصاً في ظل غياب التوازن البرلماني.

١٢. العمل على نشر الثقافة الدستورية في المجتمع حول آثار غياب البرلمان من خلال حملات توعوية وبرامج جامعية ومبادرات مدنية لأن المجتمع الواعي لا يسمح بتجاوز حدود السلطة بسهولة ويُشكّل جداراً معنوياً رافضاً للتغول التنفيذي.

١٣. لا فوتنا أيضاً ضرورة إعادة صياغة النصوص الدستورية الغامضة بلغة واضحة لا تقبل الاجتهاد وخصوصاً ما يتعلق بمصطلحات مثل الضرورة وتصريف الأعمال لأن الغموض في النصوص يُنتج فوضى في الممارسة ويجعل السلطة التنفيذية حكماً على نفسها بلا رقابة خارجية.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المعاجم:

١. ابن منظور، لسان العرب، الجزء ١١، دار صادر، بيروت، ١٩٩٤.
٢. د. إبراهيم أنيس وآخرون، المعجم الكبير، الجزء ٣، مجمع اللغة العربية، دار التحرير، القاهرة، ٢٠٠١.
٣. د. أحمد مختار عمر، المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، الجزء ٢، دار المعارف، القاهرة، ٢٠٠٥.
٤. د. رمضان عبد التواب، فقه اللغة العربية، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩٨.

ثانياً: الكتب:

١. د. إبراهيم درويش، الرقابة الدستورية في مصر، ط٢، دار الشروق، القاهرة، ٢٠١٨.
٢. د. إحسان المفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط٤، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧.
٣. د. إسماعيل مرزّه، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، ط٣، دار الملاك، بغداد، ٢٠١٤.
٤. د. بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠١٤.
٥. د. جمال سلامة علي، النظام السياسي والحكومات الديمقراطية، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
٦. د. جهاد زهير ديب، حق حل البرلمان في النظم الدستورية، دار الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٣.

٧. د. جواد الهنداوي، النظام السياسي في ضوء الدستور الاتحادي العراقي، ط٢، دار الرافدين للطباعة، بغداد، ٢٠١٦.
٨. د. جيهان حسن سيد، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الاموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
٩. د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
١٠. د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، بغداد، المكتبة القانونية، ٢٠٠٧.
١١. د. حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي النظام البرلماني-السلطة التنفيذية، الغدير للطباعة، البصرة، ٢٠٠٩.
١٢. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
١٣. د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦.
١٤. د. رافع خضر شبر، انتهاك الدستور، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣.
١٥. د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشريعة الدستورية ط ٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٥.
١٦. د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، النجف الأشرف، ٢٠١٠.
١٧. د. عصام علي الدبس، النظم السياسي، السلطة التشريعية، ك ٢، ط ١، دار الثقافة، عمان، الأردن، ٢٠١١.
١٨. د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩.
١٩. د. غازي فيصل مهدي، المبادئ الاساسية لدستور جمهورية العراق الدائم، مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، كربلاء، ٢٠٠٦.
٢٠. د. فلاح حسن السوداني، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة، بغداد، ٢٠١٦.
٢١. د. محمد عبد الحميد أبو زيد، حل المجلس النيابي، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
٢٢. د. مصدق علي، محاكمة رئيس واعضاء السلطة التنفيذية، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤.
٢٣. د. مصطفى ابو زيد فهمي، الدستور المصري، المؤسسة المصرية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩.
٢٤. د. مهند صالح الطرونة، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، مؤسسة الوراق، عمان، ٢٠١٦.
٢٥. د. نبيل عبد الرحمن الحيوي، السلطة التشريعية في الدولة الاتحادية الفدرالية، ط٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٤.
٢٦. د. يحيى الجمل، النظام الدستوري المصري، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩.
٢٧. د. عبد العظيم عبد السلام، تطور الانظمة الدستورية، الكتاب الاول، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.
٢٨. د. د. سرهنك حميد صالح الخزرجي، مقومات الدستور الديمقراطي، دار دجلة، عمان، ٢٠٠٩.

ثالثاً: الاطاريح والرسائل الجامعية:

١. احمد عارف الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق قواعد القانون الدستوري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٨.
٢. أحمد عبد اللطيف إبراهيم، رئيس الدولة في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٦.
٣. أيوب محمد طيب محمد صالح، تقويم أداء برلمان كردستان - العراق، اطلازحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية، جامعة السليمانية، ٢٠١٩.
٤. مها بهجت يونس الصالحي، حل المجالس النيابية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٥.
٥. هشام عبد الصمد الصالحي، حل البرلمان في الكويت، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية الجامعة اللبنانية، ٢٠١٠.

رابعاً: المراجع الأجنبية:

1. Benoît Jeanneau, Les grands principes du droit constitutionnel Ellipses, Paris, 2020.
2. D. Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, LGDJ, Paris, 2014.
3. Didier Maus, La Constitution de la Cinquième République, Dalloz, Paris, 2013.
4. G. Vedel, Droit constitutionnel, Tome 1, PUF, Paris, 2001.
5. Georges Vedel, Droit constitutionnel, Tome 1, PUF, Paris, 2001.
6. Jean Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques Montchrestien, 24e édition, Paris, 2022.
7. Marie-Anne Cohendet, Droit constitutionnel LGDJ, 7e édition, Paris, 2021.
8. Olivier Gohin, Droit constitutionnel Dalloz, 14e édition, Paris, 2022.