مجلة العلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: حل البرلمان في ظل النظام الفدرالي في العراق
اسم الكاتب: م.م. زينب فرج كريم، أ.م.د. هاشم حمادي عيسى
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/9828
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 11:05 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة العلوم القانونية والسياسية جامعة ديالى ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

كلية القانون والعلوم السياسية – جامعة ديالى

المجلد الرابع عشر – العدد الأول - 2025 مجلة العلوم القانونية والسياسية

حل البرلمان في ظل النظام الفدرالي في العراق

Dissolving of Parliament Under the Federal System in Iraq

الاختصاص العام: القانون العام الاختصاص الدقيق: القانون الاداري

الكلمات المفتاحية: البرلمان، الحكمة، الدستور، الفدرالي.

Keywords: parliament ،system ،constitution ،balancing

تاريخ الاستلام:2025/1/4 – تاريخ القبول: 2025/2/20 – تاريخ النشر: 2025/6/15

DOI: https://doi.org/10.55716/jjps.2024.14.1.8

م. م زينب فرج كريم

جامعة الأمام الصـــادق - كليـة القانـون والعلوم السياسية

Assist. Lect. Zainab Faraj Kareem
Imam al-Sadiq University - College of Law and Political Science
za961089@gmail.com

أ. م. د هاشم حمادي عيسى

جامعة الأمام الصـــادق - كليـة القانـون والعلوم السياسية

Assist.Prof. Dr. Hashim Hammadi Issa
Imam al-Sadiq University - College of Law and Political Science
hashimhumady@gmail.com

ملخص البحث

Abstract

في الأنظمة البرلمانية يتأكد التوازن على السلطات بين البرلمان(مجلس النواب) كسلطة تشريعية والسلطة التنفيذية (الحكومة)، والتوازن هذا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يعني أن للحكومة طلب حل البرلمان وانتخاب مجلس نيابي جديداً بديلاً عنه، وبالمقابل فإنَّ البرلمان له إقالة الحكومة وتشكيل حكومة جديدة بديلاً عنها، وفي العراق وجدنا أنَّ البرلمان تعرض للحل في ظل النظام الملكي بموجب دستور 1925م مرات عديدة، فبينما لم يشكل مجلس نواب في ظل دستور 1958م، وكذلك في دستور 1963م، ودستور 1964م، ودستور 1968م وفي دستور 1970م، وعلى الرغم أنَّ النص على تشكيل مجلس النواب إلا أنه ظل بلا وجود حتى عام 1980 م، وفي قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية للعام 2004م تم تشكيل البرلمان وتأكد هذا التشكيل في دستور 2005م الفدرالي النافذ اليوم، وإنَّ معرفة مسوغات حل البرلمان في دستور 2005م يتطلب عرض أسباب الحل في الدساتير السابقة، ومن ثم التأكيد على حل البرلمان في دستور 2005 م الفدرالي الذي اخذ بالنظام البرلماني

Abstract

In the parliament system we see the balancing between the authorities is ensures specially relation legislation authority ،and executive authority (Government) this balancing means that the government can ask to parliament dissolve and end up its duration ، and begin to select new parliament ،and per contra the parliament can decide to dismis the government and ask to form new government.

In Iraq we found that the parliament had been dismissed many time during the royal system according 1925 ،constitutions ،while there is no parliament during 1958 ،constitution ،1963 ،1965 ،and also ،1968 constitution. At constitution of 1970 ،in spite of it provide to for parliament ،but no parliament formed till 1980, At constitution of 2004 ،formed parliament council and also in 2005 ،constitution parliament constituted, To know the justification to dissolve the parliament in 2005 constitution enforce us to know the reasons of dis solving in the previous constitution and at last to assure a bout dissolving the parliament in 2005 constitution ،federal one which fallowed parliament system in ruling the country.

المقدمـــــة

Introduction

أولاً: - موضوع البحث:

First: Research Objective:

من ميزات النظام البرلماني في الدول التي تأخذ به أن هناك توازناً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث يستطيع البرلمان إقالة الحكومة والدعوة الى تشكيل حكومة جديدة بدلاً عنها، وبالمقابل فإنَّ للحكومة طلب حل البرلمان وإنهاء دورته الانتخابية قبل الأوان وإجراء انتخابات جديدة لتشكيل مجلس نيابي جديد، ويراد بحل البرلمان إنهاء مدة عمله قبل الأوان، أي: قبل اكمال دورته البرلمانية لينتهي نهاية غير طبيعية، حيث يكون للسلطة التنفيذية الحق في حل المجلس النيابي وإلغاء صفته النيابية كممثل للأمة قبل انتهاء دورته البرلمانية المقررة له في الدستور، وحل المجلس النيابي إجراءً خطيراً تتبعه السلطة التنفيذية في مواجهتها للسلطة التشريعية والذي يشكل مقابلاً لسلطة البرلمان في مسؤولية الوزارة أمامه وسلطته في إقالتها أو التسبب في استقالتها، ويختلف حل البرلمان عن التأجيل، فالتأجيل لا يترتب عليه انهاء حياة البرلمان، وإنَّما تتوقف جلسات المجلس النيابي أو دورة من دوراته والتأجيل هذا وسيلة لحل النزاع الذي يحدث بين الحكومة والبرلمان، وهو يأتي تلافياً لحل المجلس النيابي أو إقالة الوزارة، وهو وسيلة لإيجاد حلول تحول من دون تأجيج الموقف بينهما وإلى جانب حل البرلمان أو تأجيل جلساته، قد تفرض الحرب والظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد وجوب تأجيل جلسات البرلمان، فإذا استقر الحال وسادَ الأمن والنظام ووضعت الحرب أوزارها يعود البرلمان الى جلساته من جديد، فالتأجيل كما هو واضح أخفُّ وطأة من الحل، لأنَّ البرلمان سيعود الى الانعقاد مجدداً، ويختلف حل البرلمان عن حل البرلمان نفسهُ لأنَّه ليس حَل البرلمان يباشره رئيس الدولة بينما حل البرلمان لنفسه يتوقف على حالة النواب أنفسهم لأسباب تنص عليها الدساتير، وحلُّ البرلمان تحكمه أسس عملية وأخرى قانونية، فمن الناحية العملية يعد حل البرلمان إنهاء لنزاع يقع بين الحكومة والبرلمان أو بين مجلسي البرلمان، وأمَّا من الناحية القانونية فإنَّ حل البرلمان يعد تحقيقاً للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فمثل ما للبرلمان من حق في تقرير مسؤولية الوزارة، فإنَّ للوزارة هي الأخرى طلب حل البرلمان وعرض الأمر على الأمة لإبداء الرأي في النزاع القائم بينها وبين البرلمان.

ثانياً: أهمية البحث:

Second: The Significance of the Research:

تأتي أهمية هذا البحث من أنه يكشف حقيقة أسباب حل البرلمان في النظام الفدرالي في العراق الذي أعطى الحق لرئيس الوزراء أنْ يقترح حل البرلمان بموافقة رئيس الجمهورية من دون عرض الأسباب لذا جاءت هذه الدراسة لتعرض لبيان هذا الأمر بوضوح.

ثالثاً: إشكالية البحث:

Third: Research Problem:

تلخصت اشكالية البحث في ان دستور 2005 م في العراق، والذي منح رئيس الوزراء حق اقتراح حل البرلمان على رئيس الجمهورية وموافقة الأخير، ولم يعرض للأسباب ولا المسوغات التي تسوغ لرئيس الوزراء طلب حل البرلمان، كما لم يعرض للنتائج المترتبة على حال رفض رئيس الجمهورية مقترح رئيس الوزراء بطلب حل البرلمان، وكان لا بدَّ من بيان حل لهذه المشكلة.

رابعاً: - منهجية البحث:

Fourth: Research Methodology:

ذهبنا في هذا البحث إتباع المنهج الاستقرائي للواقع السياسي في العراق وتحليله، وكذلك عرضنا للنصوص الدستورية وصولاً إلى النتائج والحلول التي تكشف واقع هذه الأمور والوقوف على حقيقة حل البرلمان وحالات الحل التي تقع على كيانه، ولقد جاءت خطة الدراسة في مبحثين، الأول لماهية حل البرلمان ومسوغاته، والمبحث الثاني لحل البرلمان في النظام الدستوري في العراق، وحسبنا مما تقدم إننا اسهمنا بشكل متواضع لبيان ما يخطر على بال الكثيرين من رجال القانون، وحتى الناس العاديين ليجدوا الجواب واضحاً بالقدر الذي تمكنا فيه من عرض الحقائق التي حصلنا عليها.

المبحث الأول

First Topic

ماهية حل البرلمان ومسوغاته.

The Nature of Dissolving Parliament and Its Justifications

تتمثل الديمقراطية النيابية بقيام ممثلي الشعب الذين باتوا نواباً في البرلمان بممارسة السلطة في الدولة نيابة عن الشعب، ويتجسد هذا الدور للنواب في صور مختلفة تبعاً لنظام الحكم القائم، فغير أنَّ البرلمان المنتخب من الشعب قد يكون سبباً في تعدد الأزمات بينه وبين الحكومة ممثلة بالسلطة التنفيذية مما يتطلب الأمر في الرجوع إلى الشعب من جديد باعتباره صاحب السلطة شرعاً ليأخذ دوره إسهاماً في حل البرلمان واختيار برلمان جديد[1] ولبيان حقيقة هذا الأمر يتطلب الحال أن نعرض لحل البرلمان في مطلب أول نوضح فيه مفهوم حل البرلمان ومسوغاته، ثم نتكلم في مطلب ثاني عن الآثار المترتبة على حل البرلمان

المطلب الأول: ماهية حل البرلمان:

The First Requirement: The Nature of the Dissolving of Parliament:

يقوم النظام البرلماني على استقرار التوازن بين السلطة التنفيذية(الحكومة)، والسلطة التشريعية (البرلمان)، حيث يستطيع البرلمان من سحب الثقة عن الحكومة والتسبب بإقالتها أو استقالتها، وبالمقابل يكون بإمكان السلطة التنفيذية أن تحل البرلمان ليبقى سلاحاً بيدها ضد سلطته عن مسؤولية الوزارة أمامه، واحتمال سحب الثقة عنها وإنهاء دورها في حل البرلمانوإنَّ حلَّ البرلمان لا يأتي اعتباطاً ولا لمجرد رغبة الحكومة في هذا الحل، وإنَّما يقع هذا كله استناداً إلى مسوغات ومسوغات واقعية تدفع الى طلب إنهاء دور البرلمان وتلاشي وجوده ولذا فإنَّنا سوف نعرض لما تقدم في فرعين، فسنتكلم في الفرع الأول عن ماهية حل البرلمان فبينما نعرض في الفرع الثاني لمسوغات حل البرلمان وهو ما سنتكلم عنه تباعاً.

الفرع الأول: ماهية حل البرلمان:

Section One: The Nature of the Dissolving of Parliament:

تتولى الدساتير في العادة تحديد المدة التي يتولى فيها البرلمان سلطته التشريعية في الظروف العادية ليباشر جلساته وانهائها بعد اكتمال المدة المحددة دستورياً[2]، إلا أنَّ هناك اختلالاً ينتاب حياة البرلمان ليودي بها قبل الأجل المحدد قانوناً نتيجة الخلاف بين البرلمان والحكومة واستناداً لأسباب دستورية أو سياسية تكون سبباً في حل البرلمان لينتهي دوره كممثل للأمة[3]، ولذا فإنَّ مفهوم حل البرلمان يعني إنهاء نيابة المجلس قبل إكمال مدة ولايته المقررة في الدستور، وقبل الفصل التشريعي المقرر، وهو

حق السلطة التنفيذية في هذا الحل ليدعو الناخبون لاختيار مجلس نيابي جديد[4]، وهذا الحل للبرلمان هو تصرف دستوري للسلطة التنفيذية بسبب أمر معين يتوجب حسمه واخذ رأي الشعب فيه لأهميته في الحياة السياسية في البلاد، ونتيجة لحل البرلمان هذا ينفض المجلس وتلغى صفة النيابة عن أعضائه كممثلين للأمة قبل إكمال دورة المجلس المقررة دستورياً، ومما تقدم يعني أنَّ حل البرلمان هو أشبه بعزل النواب عن القيام بأعمالهم، وهو سلاح تستخدمه السلطة التنفيذية للإطاحة بالسلطة التشريعية لتنهي دورها قبل المدة المقررة في الدستور، ومن ثمَّ إجراء انتخابات جديدة لاختيار برلمان جديد[5].

إنَّ حلَّ البرلمان الذي يعني إنهاء دورته البرلمانية قبل انتهاء المدة المقررة دستورياً[6] وإنهاء حياة البرلمان ودعوة الناخبين لانتخاب مجلس تشريعي جديد[7]، وحلّ البرلمان هذا الذي ينهي حياة البرلمان قبل أنْ ينقضي الفصل التشريعي المحدد في الدستور هو حق الرئيس في هذا الحل والموجود في ظل النظام البرلماني فقط، فبينما لا وجود له في النظام الرئاسي، ولا في حكومة الجمعية باعتبار أنَّ النظام البرلماني هو المجسد الحقيقي لفكرة التوازن والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية[8]، ولقد جرى العمل في الأنظمة البرلمانية على منح الوزارة حق طلب حل البرلمان مقابل حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة، والذي قد يسفر عن إجراء انتخابات جديدة يختار الشعب فيها من يمثله في البرلمان الجديد[9]، وحقيقة الأمر هو أنَّ هناك أربعة أنواع لطرق حل البرلمان هي الحل الرئاسي والحل الوزاري والحل الذاتي والحل الشعبي، وهو ما سنعرض له بالتفصيل.

أولاً: الحل الرئاسي للبرلمان.

هذه الطريقة في حل البرلمان يمارسها رئيس الدولة منفرداً من دون مشاركة أية سلطة أخرى له بغض النظر عن صفة هذا الرئيس ملكاً كان أو رئيساً للجمهورية، وفي النظام الملكي على السواء، إذ يطلق هذا المصطلح على المنصب وليس على شاغله[10]، ويصدر رئيس الدولة قراره بحل البرلمان باعتباره وسيلة لدفاع الرئيس عن حقوقه وآرائه التي يرى أنَّ الشعب مؤيداً له فيها[11]، والرئيس يلجأ الى هذا القرار في حل البرلمان عندما يتولى البرلمان سحب الثقة عن الحكومة وإقالتها أو استقلالها على الرغم من تمتعها بثقة الأغلبية البرلمانية، ومن ثمَّ تشكيل وزارة جديدة تؤيد قراره وتقبل حل البرلمان [12]، ورئيس الدولة هو يلجأ إلى حلِّ البرلمان بقرار فردي منه إنَّما يريد من وراء ذلك فرض جزاء على البرلمان عندما يحاول التجاوز على اختصاصات رئيس الجمهورية الذي هو الصلة بين الشعب والحكومة والبرلمان، وهو يراقب احترام كلٍّ منها للمصلحة العامة، ويعرض رأيه الاستشاري على السلطتين التنفيذية والتشريعية إذا ما خالفتا وظائفهما الدستورية، ويترتب على حل البرلمان رئاسياً اجراء انتخابات

جديدة[13]، وقرار رئيس الدولة هذا بحل البرلمان يأتي بناء على تقديره الشخصي وإن حل البرلمان وانتخاب نواب جدد قد ينتج عنه تمسك النواب الجدد بسياسة البرلمان السابق، مما يترتب عليه اما إذعان الرئيس لذلك أو أنَّ يقدم استقالته، ولقد نص دستور الأردن العام 1952م على هذه الطريقة في حل البرلمان بالفقرة (9) من المادة (34) منه[14]، والحل الرئاسي يحدث أيضاً بعد الخلاف بين البرلمان المؤيد من قبل الوزارة حيث يتولى رئيس الدولة إقالة الوزارة المؤيدة للأغلبية البرلمانية، ويقوم بتعيين وزارة جديدة من حزب الأقلية لتتولى هذه الوزارة حل البرلمان، وإجراء انتخابات عامة للوقوف على رأي الأمة بشأن الخلاف بين الرئيس والبرلمان وأنهائه في ضوء الانتخابات الجديدة[15].

هنا إذا أسفرت الانتخابات الجديدة عن أغلبية برلمانية تؤيد الوزارة الجديدة التي شكلها رئيس الدولة، والتي تولت حل البرلمان فإنَّ النتيجة تكون لصالح رئيس الدولة في أن تقديره كان صحيحاً، ولكن إذا جاءت الانتخابات البرلمانية الجديدة بأغلبية تؤيد الوزارة المقالة فإنَّ هذا الامر يضعف مركز رئيس الدولة، ويدفعه إلى الاستقالة إنْ كان رئيساً للجمهورية والأمر أكثر سوءاً لو كان ملكاً[16]، والحل الرئاسي هذا قد يكون بلا قيد كما هو الحال في دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام 1958م، ودستور الكويت لعام 1962م، ودستور سوريا لعام 1973م، وقد يكون الحل الرئاسي مقيداً بشروط يحددها المشرع الدستوري كشرط استحالة تشكيل حكومة أغلبية، ومثالها القانون الأساسي في المانيا الاتحادية لعام 1949م ودستور اليونان لعام 1975م، أو أنْ يشترط تحقق حالة الضرورة والاستفتاء الشعبي، كما هو الحال في دستور مصر لعام 1971م[17].

ثانياً: الحل الوزاري:

هو الذي يمثل الصورة التقليدية في النظام البرلماني، والتي مثالها النظام في بريطانيا المبني على التوازن بين الحكومة والبرلمان[18]، والحل الوزاري هذا يعني أنْ تطلب الوزارة من رئيس الدولة أن يحل البرلمان، حيث يكون وظيفة الرئيس شكلية، ويقتصر على إصدار المرسوم بحل البرلمان من دون أن يكون له الحق في القبول أو الرفض، وهو ما ورد في دستور اليابان لعام 1946م، ودستور إسبانيا لعام 1978م، والحل الوزاري يعكس سلطة الحكومة في مواجهة البرلمان، إذ يكون قرار الحل بمبادرة منها إذا ما حدث خلافاً بينها وبين البرلمان، إذ ترى الحكومة أنها على صواب بينما يعرقل البرلمان عمل الحكومة عندها تطلب الوزارة من رئيس الدولة حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة[19].

ثالثاً: الحل الذاتي:

هو أن يتولى البرلمان حل نفسه بنفسه، وليس من قبل الحكومة، ولا من الرئيس، ويأتي هذا النوع من الحل في الدساتير التي لا تخول الحكومة حق حل البرلمان، حيث يعهد إلى البرلمان خيار الإبقاء أو الإنهاء لنفسه هو، والمثال هذا نجده في دستور تركيا لعام 1961م ودستور اليمن لعام 1970م، ودستور العراق لعام 2005م، وأساس ذلك يعود إلى أنَّ البرلمان يملك جزءاً من السيادة التي له حق التنازل عنها متى شاء؟، وهذا النوع من الحل عن طريق الوزارة تقيده شروط صعبة، وهذا الحل لا يمارس إلا إذا نصَّ عليه الدستور[20].

رابعاً: الحل الشعبي:

هو الذي يجعل أمر حل البرلمان مرهوناً بإرادة الشعب، إذ إنَّ للناخبين الحقَّ بتقديم طلبٍ إلى السلطة التنفيذية لحل البرلمان، حيث يمثل هذا النظام صورة للديمقراطية شبه المباشرة تجعل الشعب مشاركاً في إدارة شؤون الحكم الى جانب رقابته على ممثلي الشعب في البرلمان ويتخذ الحل الشعبي والذي يسميه البعض بالحل الاستفتائي صورتين، الأولى تمثل استفتاءً على حل البرلمان، وذلك عندما يتقدم عدد من الناخبين أو أغلبية المصوتين تبعاً لما يحدده الدستور بالطلب لحل البرلمان، وتنفيذا لهذا الطلب ينحل البرلمان وتجرى انتخابات جديدة، فبينما إذا رفضت أغلبية الشعب مقترح الناخبين بالمطالبة بحل البرلمان، فإنَّ هذا الرفض يعدُ تجديداً للثقة بالبرلمان، ومن ثم استمرار بقائه[21]، وأما الصورة الثانية فتتمثل بالاستفتاء لحل خلافً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فيكون هذا الخلاف موضوعاً للاستفتاء، وليس حل البرلمان بذاته، وإنَّما الخلاف هو على مسألة أخرى يكون إقرارها، أو رفضها بمثابة الحكم على حل البرلمان من عدمه، ومثال ذلك أنَّ ترفض السلطة التنفيذية مشروع قانون سنهُ البرلمان فتقرر عرض أمر هذا القانون على الشعب ليقرر ما يراه بشأنه لينتهي الحل أما بحكم الشعب بحل البرلمان او باستقالة الحكومة[22]، وعلى الرغم أنَّ هذا النظام من حل البرلمان هو أقرب إلى الديمقراطية شبه المباشرة إلا أنّهُ قليل التطبيق إلا في بعض دساتير الكانتونات السويسرية والولايات الألمانية [23].

الفرع الثاني: مسوغات حل البرلمان:

Section Two: Justifications for Dissolving Parliament:

في النظم البرلمانية التي يمنح فيها الدستور أو الأعراف الدستورية الحق للحكومة، لأنَّ تحل البرلمان على أساس العديد من المسوغات التي تكون سبباً لهذا الحل الذي يعد أخطر الحقوق في النظام

السياسي البرلماني الذي تتمكن عن طريقه السلطة التنفيذية من مواجهة البرلمان، وهذه المسوغات الداعية لحل البرلمان قد تكون ذات خلفية سياسية، وقد تكون ذات طبيعة قانونية، وهو ما سنعرض له في محورين، ولكن قبل عرض مسوغات حل البرلمان لا بدَّ من الاشارة إلى أنَّ حقَّ حلّ البرلمان قد أثار انتقادات كثيرة منها: أنَّهُ يخالف مبدأ سيادة الأمة التي يمثلها البرلمان، وإنَّ حل البرلمان من قبل الوزارة يشكل اعتداء على سيادة الأمة[24]كما أنَّ حلَّ البرلمان يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك أنَّ السلطة التنفيذية سوف تسيطر على السلطة التشريعية من خلال تهديدها بسلاح الحل هذا وبشكل مستمر، ومن ثم تبعية السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية[25]، وذهب بعضهم الى أنَّ حل البرلمان يتعارض مع النظام البرلماني الذي يعتمد لاختيار نوابه الذي يعني أنَّ الشعب ليس مؤهلاً لهذا الاختيار ومن ثم كيف نستعين بحل البرلمان لمعرفة إرادة الشعب واستشارته في الأمور المهمة جداً ؟ ولقد جاء الرد على هذه الانتقادات في أنَّ حق حل البرلمان لا ينافي مبدأ سيادة الأمة، لأنَّ البرلمان نفسه هو صاحب السيادة، وهو يباشر هذه السيادة نيابة عن الائمة، ولذا فإنَّ حل البرلمان والرجوع إلى الأمة في الأمور المهمة إنما يأتي تأكيداً لسيادة الأمة[26]، وأنَّ الانتقاد الثاني الذي يعدُّ حل البرلمان يتعارض ومبدأ الفصل بين السلطات يُرد عليه في أنَّ حق حل البرلمان يؤدي إلى استقلال السلطة التنفيذية بمواجهة البرلمان لما له من سلطة عيها يعرفها الجميع.

أما الانتقاد الثالث فالذي يرى أنَّ حل البرلمان يتعارض مع النظام البرلماني ويدير ظهره للشعب، فهذا الانتقاد لا أساس له من الصحة، لأنَّ اللجوء الى النظام البرلماني جاء لاستحالة تطبيق الديمقراطية المباشرة بعد اتساع الدولة، فصار الشعب يلجأ للانتخابات البرلمانية ليختار نواباً عنه لا لعدم كفاءته، بل لاستحالة ممارسة الشعب كله للسلطة، ولذلك فإذا استجد أمر خطير لأخذ رأي الأمة، فلا مانع من حل البرلمان والرجوع إلى الأمة لاستشارتها في هذا الأمر.

لما تقدم فيبدو واضحاً أنَّ الحكومة تلجأ إلى حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة لعدة مسوغات وأسباب، فمنها ما يكون سياسياً، ومنها ما يعود إلى أسباب تقنية قانونية تتعلق بالدستور، ومدة دورة البرلمان وتحديد هيئة الناخبين، وهو ما سنعرض له في محورين.

أولاً: المسوغات السياسية لحل البرلمان.

حقيقة هذه المسوغات في العادة تكون سياسية بسبب الخلاف بين القوى السياسية، والأمر الذي يضطر الحكومة إلى حل البرلمان كلما رأت أنَّ الحل سيكون وسيلة لحسم النزاع بينها وبين البرلمان، وتتعدد هذه المسوغات في الآتي:

النزاع بين الحكومة والبرلمان:

هو الخلاف الذي يقع بين البرلمان وبين الوزارة، وهو يتخذ مظهرين، الأول بين الوزارة والبرلمان، والثاني بين رئيس الدولة والبرلمان، فإذا ما قام النزاع بين الوزارة والبرلمان وتعجز الوزارة عن اقناع البرلمان بوجهة نظرها وتأكد لها أنَّ المجلس مُصر على رأيه وابتعد عن الهدف الأساس وباتت أغلبيته ليست من القدرة على الاستمرار بإدارة شؤون البلاد فإنَّ الحكومة تلجأ الى حل البرلمان لعرض النزاع القائم معه على الشعب ليكون هو الحكم بين الطرفين[27]، فإذا أيَّد الشعب نواب البرلمان، فإنَّهُ يعيدهم إلى مقاعدهم أما إذا كان الشعب مؤيداً للوزارة، فإنَّهُ يؤيد حل البرلمان وإسقاطه[28]، بمعنى آخر فإنَّ حل البرلمان هو سلاح مؤثر بيد الحكومة للحد من سلطة البرلمان عليها، وفي بعض الأحيان يكون مجرد التلميح بحل البرلمان كافٍ لردعه وتعقل اعضائه[29]، والنزاع بين الوزارة والبرلمان هي الحالة الأكثر شيوعاً في النظم البرلمانية عندما تفتقد الوزارة الأغلبية اللازمة لها في البرلمان، ويؤدي هذا الخلاف اتجاه نية البرلمان بسحب الثقة منها وإقالتها وتمسك الأخيرة بموقفها، فتلجأ إلى حل البرلمان ليكون الشعب هو الحكم من خلال الانتخابات الجديدة[30].

1–النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان.

ينشأ هذا النزاع في نظام الحكم المختلط أو الأنظمة البرلمانية التي تمزج بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي، والتي توجد فيها علاقة رقابية بين البرلمان والحكومة بحيث تمنح رئيس الدولة أياً كانت صفته صلاحيات مؤثرة، والتي منها الحق في حل البرلمان، وتتجسد هذه الحالة من الخلاف عندما تكون هناك حكومة ذات أغلبية برلمانية ولكنها لا تلقى دعماً من رئيس الدولة والعكس وارد، ومن أبرز صور هذا الحل، حلُّ الرئيس ديغول عام 1962 للبرلمان، وحلُّ الرئيس ميتران عام 1981م في فرنسا، وحلُّ الرئيس الروسي بوريس يلتسن عام 1993م لمجلس الدوما في روسيا[31].

1–حدوث أزمة وزارية:

قد تحدث أزمة داخل التحالف الحكومي الذي ينشأ أصلاً عند عدم حصول حزب ما على الأغلبية اللازمة لتشكيل الحكومة، حيث يصار إلى تكوين انقلاب من عدة أحزاب لتشكيل الوزارة[32]، والنزاع هذا بين الأحزاب هو حول البرنامج الحكومي مما يضطر الحكومة إلى حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة لإيجاد أغلبية برلمانية ثابتة، ومثال ذلك حل البرلمان الدنماركي عام 1979م، والذي أنهى تحالف الاشتراكيين والأحرار الذي لم يستمر أكثر من سنة[33].

2– الرغبة في استطلاع رأي الشعب:

قد تلجأ الحكومة إلى حل البرلمان إذا ما استجدت أزمة خطيرة، فتجد أنه لا بدَّ من أخذ رأي الشعب فيها لا سيما عندما تكون هذه المشكلة على مساس بحقوق الأفراد وحرياتهم فتقدم الحكومة على حل المجلس النيابي ودعوة الناخبين إلى انتخاب مجلس جديد يمثل توجهاتهم وإرادتهم، ومثال ذلك ما حصل في انكلترا عام 1841م بحل البرلمان، والاستفتاء على حرية التجارة، وكذلك حل البرلمان عام 1859م بشأن فصل الكنيسة عن الدولة في إيرلندا[34].

ثانياً: مسوغات حل البرلمان القانونية:

إلى جانب المسوغات السياسية لحل البرلمان التي أسلفنا نجد أنَّ هناك اسباباً أخرى لا تقل أهمية عنها، وهي أسباب تتعلق بالدستور، أو بمدة البرلمان، أو بتجديد هيئة الناخبين تظهر لتكون سبباً لحل البرلمان، وهي كما يلي:

1–حل البرلمان لتعديل الدستور:

قد يكون التعديل الدستوري سبباً في حل البرلمان ولا سيما في الدساتير الجامدة التي تتطلب إجراءات صعبة لتعديلها ولا سيما إذا تعلق التعديل بتكوين السلطة التشريعية، حيث يحدث التعارض بين النصوص الدستورية القديمة والنصوص الدستورية الجديدة الخاصة بتشكيل البرلمان، والأمر الذي يتوجب حل البرلمان والعودة الى الناخبين في تشكيله لا سيما أنَّ النظام البرلماني يقوم على التوافق بين السلطات العامة والرأي العام وليس لمصلحة الحكام استقلالاً عن الناخبين[35]، وقد تظهر الحاجة إلى حل البرلمان عند عدم توفر الأغلبية البرلمانية التي تحتاجها الحكومة للقيام بهذا التعديل الدستوري، وأنَّ الدساتير تشترط حل البرلمان للقيام بأيّ تعديل دستوري فيه.

1–حل البرلمان لتجديد مجموع الناخبين:

تجد بعض النظم الدستورية نفسها مضطرة إلى حل البرلمان بعد تعديل انتخابي يتعلق بعمر الناخبين أو لشمول فئات جديدة لم تكن مشمولة سابقاً مثل شمول النساء، وقد يحدث هذا التغيير الموجب للحل بسبب الكثافة السكانية التي تطرأ لزيادة الولادات وقلة الوفيات، أو نتيجة ضم دولة أخرى أو اقليم لأراضي الدولة، أو بسبب النقص في إعداد السكان لانخفاض الكثافة السكانية، أو بسبب اقتطاع جزء من إقليم الدولة وضمه إلى دولة أخرى كما حدث في اليونان في حل البرلمان عام 1882م، ومثلما حدث في بلجيكا عام 1912م بسبب ارتفاع معدل السكان[36].

2–تقصير ولاية البرلمان:

إنَّ المدة المقررة للبرلمان في العادة هي أربع سنوات غير أنَّ بعض الحكومات كما هو حال بريطانيا – تعمد الى حل البرلمان، ولا سيما في السنة الأخيرة من حياته بسبب حدوث حملات انتخابية داخل البرلمان لجمع أكبر عدد من الناخبين بإنجاز العديد من الأعمال ما يؤثر سلباً على نتيجة الانتخابات جراء انشقاقات في صفوف الأحزاب الداخلة في الائتلاف الحكومي ما يضطر الحكومة إلى حل البرلمان، ولقد شاع هذا النوع من الحل في بريطانيا، فمنذ عام 1832م، فلم نجد مجلس عموم لم تمسه إجراءات الحل قبل انتهاء مدة ولايته القانونية.

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على حل البرلمان:

The Second Requirement: The Consequences of Dissolving Parliament:

يترتب على الإجراء الدستوري لحل البرلمان وإنهاء ولايته قبل إكمال مدتها المحددة في الدستور جملة آثار، فمنها ما يقع على السلطة التشريعية المنحلة ذاتها، ومنها ما يذهب إلى السلطة التنفيذية، ويذهب الفقه الى أنَّ من هذه الآثار ما يكون قانونياً يتمثل بانتقال سلطة التشريع إلى السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة الى جانب غياب رقابة البرلمان على أعمال الحكومة، والى جانب الآثار القانونية هناك آثار سياسية في مقدمتها معرفة حقيقة اتجاه الرأي العام، وتجدد الحركة الحزبية في البرلمان إلى جانب إنهاء الاشتباك بين السلطات الدستورية في الدولة بما يؤدي إلى ضمان استقرار النظام السياسي القائم[37]، والملاحظ أنَّ غالبية الدساتير البرلمانية لم تعالج صراحة الوضع الدستوري المترتب على حل البرلمان، وبيان اختصاصات البرلمان والحكومة خلال مدة الحل، فبينما عالجت بعض الدساتير هذا الأمر، ومن قبيلها الدستور الإيطالي لعام 1947م بالمادة (16/ف2) منه، والتي نصت على أنه:((تمد مدة المحلسين القديمين إلى حين اجتماع المجلسين الجديدين...))، ونصت المادة (2/35) من دستور الصومال لعام 1960م على أنَّهُ:((يظل المجلس المنحل قائماً بجميع سلطاته حتى تاريخ إعلان نتائج انتخابات المجلس الجديد)).

الملاحظ على هذه الدساتير أنَّ الأصل العام فيها عند حل أحد مجلسي البرلمان – في حالة ثنائية التمثيل – هو تأجيل المجلس الثنائي تلقائياً، والملاحظ على أنَّ الدساتير التي تبنت فكرة استمرار البرلمان المنحل بممارسة اختصاصاته لتفادي الفراغ التشريعي والرقابي في الدولة وأنَّها اختلفت من عدة نواحٍ:

أولها: أنَّ السند القانوني عند بعضها، وهو أنَّ البرلمان المنحل لا يفقد صفته التمثيلية إلا بانتخاب برلمان جديد.

ثانيها: أنَّ هناك نصوصاً دستورية صريحة تؤكد استمرار البرلمان.

ثالثها: كان العرف الدستوري هو السبب المباشر لاستمرار البرلمان كما هو الحال في هولندا.

رابعها: أنْ يعهد باختصاصات البرلمان إلى إحدى اللجان الخاصة، وهو الحال في نص (المادة 2/55) من دستور النمسا التي تنص على انتقال الحق في معاونة الحكومة والرقابة عليها عند حل البرلمان من اللجنة الدستورية للمجلس الوطني الى اللجنة الدائمة المساعدة[38].

أما بشأن اختصاصات الوزارة خلال مدة حل البرلمان، فذلك ما دام توضحه طبيعة النظام البرلماني القائم على التوازن بين البرلمان والحكومة، والذي يرفض انتهاز الحكومة لضعف البرلمان عند الحل، فتأخذ الفرصة في ممارسة اختصاصاتها كاملة فتتخذ قرارات سياسية تؤثر في حياة الدولة حاضراً ومستقبلاً غير أنه ينبغي قصر ممارسة الحكومة لأعمالها على تصريف الامور الجارية حتى ولو عهد بالرقابة عليها الى لجنة خاصة، لأنَّ هذه الرقابة لا تعد ممثلة للشعب صاحب السيادة، لأنَّ القول يغير ذلك يكون سبباً في اختلاف التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، والذي هو حجر الزاوية في النظام البرلماني[39].

المبحث الثاني

Second Topic

حل البرلمان في النظام الدستوري في العراق

Dissolving Parliament in The Constitutional System in Iraq

للوقوف على طبيعة حلّ البرلمان في النظام الدستوري في العراق لا بدَّ من عرض أمر هذا الحل في العهد الملكي في ظل دستور 1925م، فالدستور الملكي، وهو أول دستور دائم في العراق، ثم نتكلم عن حل البرلمان خلال مدة الانقلابات العسكرية، وما صدر عنها من دساتير تمثلت في دستور 1958م، وفي عهد الزعيم عبد الكريم قاسم ثم دستور 4 نيسان 1963م، ثم دستور 22نيسان لسنة 1964م، واللذان أطلق عليهما بـ (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة)، ثم دستور 1968م، واخيراً دستور 1970م المؤقت الذي استمر لغاية نيسان عام 2004 بدخول القوات الأمريكية المحتلة الى العراق، وصدور قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية عام 2004م، وأخيراً دستور عام 2005م الفدرالي الدائم، ولذلك سوف نعرض لحل البرلمان في العهد الملكي ممثلاً بدستور 1925م ودساتير 1958 م، 1963م، 1964م، 1968م 1970م، وذلك في مطلب أول، ثم في المطلب الثاني نتكلم عن حل البرلمان في ظل دستور 2005م الفدرالي.

المطلب الأول: حل البرلمان في العهد الملكي في ظل الدساتير الانقلابية:

The First Requirement: Dissolving Parliament During the Monarchy Under the Coup Constitutions:

إنَّ الحديث عن حل البرلمان في العهد الملكي والدساتير الانقلابية يلزمنا أنْ نعرض لحل البرلمان في العهد الملكي في ظل دستور 1925م، فالدائم ذلك في فرع أول، وفي الفرع الثاني سوف نتكلم عن حل البرلمان أبان مدة الدساتير الانقلابية التي ابتدأت بدستور 1958م.

الفرع الأول: حل البرلمان في العهد الملكي:

Section One: The Dissolving of Parliament During the Royal Era:

بدأ العهد الملكي في العراق بصدور دستور 21/ أذار/ 1925م، والذي احتوى مقدمة وعشرة أبواب، إذ تضمنت (125) مادة، ولقد أورد الدستور ذكراً لحل البرلمان بالمادة (40) منه دون ذكر مسوغات الحل، كما ورد ذكر حل البرلمان بالمادة (119) منه عند الحديث عن تعديل الدستور، إذ أوجب الدستور حل مجلس النواب وانتخاب مجلس جديد عند الموافقة على تعديل الدستور شريطة أنْ يصوت المجلس الجديد على التعديل، ويقترن بموافقته ومصادقة الملك، ونجد أنَّ المشرع الدستوري في العهد الملكي قد أشار كذلك إلى حل مجلس النواب بالمادة (2/26) من القانون الأساسي العراقي من خلال الملك الذي يصدر الأمر بإجراء انتخاب مجلس النواب واجتماع مجلس الأمة (مجلس النواب ومجلس الاعيان)، ويفتتح هذا المجلس ويعطله، وأنَّه يحل مجلس النواب وفقاً لأحكام القانون، وهذا يعني أنَّ دستور 1925 أخذ بالحل الرئاسي للبرلمان بمنح الملك صلاحية حل البرلمان غير أنَّ صلاحية الملك تقيدها المادة (27) من الدستور التي تذهب إلى أنَّ الملك يستعمل سلطته بإرادات ملكية بناء على اقتراح الوزير أو الوزراء وبموافقة رئيس الوزراء، وهذا يعني أنَّ الملك لا يحل البرلمان إلا باقتراح من الوزارة غير أنَّ حقيقة الأمر ترينا أنَّ القيدين الواردين بالمادة(27)، والمادة(2/26) من دستور 1925م على سلطة الملك في حل البرلمان، فلم يحدد بعدهما الدستور قيوداً تفرض على الملك عند اللجوء إلى حق الحل، وأنَّ سلطته تبقى مطلقة ولا تخضع لقيد، ومما تقدم يعني أنَّ الملك كان يتمتع بسلطات تشريعية وتنفيذية وحتى قضائية (المادة 26، 28) من الدستور كذلك توليه لاختيار رئيس الوزراء مطلقاً حتى ولو من غير الأغلبية البرلمانية، وله إقالته مما يذهب بالنظام البرلماني نحو النظام الرئاسي، ولذلك وصف نظام الحكم الملكي في ظل دستور 1925م بأنه نظام برلماني منحرف مشابه لنظام الحكم البرلماني في ألمانيا بموجب دستور فايمر لعام 1919م، ونظام الحكم في فرنسا في ظل دستور ديكول لعام 1958[40]، وإن متابعة التاريخ السياسي والدستوري في العهد الملكي يرينا أن مجلس النواب وفي

ظل القانون الأساسي العراقي لعام 1925م، إذ جرى حله خمس عشرة مرة من أصل ست عشره دورة برلمانية.

لدى دراسة أسباب حل البرلمان وجدنا أنَّ الحل الأول للبرلمان كان في 18 حزيران (1925م، وبموجب الارادة الملكية في 18 كانون الثاني لعام 1928م) بناء على طلب رئيس الحكومة عبد المحسن السعدون لانعدام الموازنة بين الحكومة والبرلمان[41]، وبينما جاء حل مجلس البرلمان الثاني في عام 1930م، وبإرادة ملكية ايضاً والصادرة في تموز 1930م بطلب من رئيس الحكومة نوري السعيد بسبب معارضة البرلمان للمعاهدة العراقية البريطانية [42]، وأما حل البرلمان الثالث الذي كان قد جرى انتخابه في 1930/9/10م، فقد كانت لرغبة الملك فيصل الاول في حله بطلب رئيس الوزراء ناجي شوكة لمناسبة انضمام العراق إلى عصبة الأمم المتحدة، كما جرى حل البرلمان الرابع عام 1934م، بطلب من رئيس الوزراء علي جودت الأيوبي لمعرفة رأي الأمة حول الخطط الموضوعة من الوزارة، وبينما حل البرلمان عام 1935م نيسان لعدم التآزر بين السلطة التشريعية والتنفيذية، ولقد تمثلت أسباب حل البرلمان السادس لعدم قناعة وزارة حكمت سليمان بالمجلس الذي جاءت به حكومة ياسين الهاشمي والحل السابع كان الاستطلاع رأي الشعب بمخطط الوزارة، والحل الثامن لتلافي إسقاط الوزارة وإقالتها والحل التاسع لإقرار تعديل القانون الاساسي وفقاً للمادة (119) من الدستور التي توجب حل البرلمان.

أما الحل العاشر للبرلمان فكان عام 1946م بطلب من وزارة نوري السعيد التاسعة بسبب انتقال الوضعية العالمية من الحرب إلى حالة السلم عندما انتهت الحرب العالمية الثانية[43]، وفي حين جرى حل برلمان 1945م في شباط 1948م ليشكل الحل الحادي عشر بطلب من وزارة محمد الصدر بسبب سخط الجماهير جراء معاهدة بورت سماوث[44]، وأما الحل الثاني عشر للبرلمان فقد جرى في نيسان 1954م في عهد وزارة أرشد العمري برغبة من الملك فيصل الثاني[45]، وجرى حل المجلس النيابي المنتخب في حزيران 1954م للمرة الثالثة عشر بطلب من وزارة نوري السعيد للبحث عن أغلبية فعالة في مجلس النواب، وكذلك تم حل المجلس النيابي الذي بدأ دورته في 16 أيلول عام 1954 بإرادة ملكية في أذار 1958م، فبعد تعديل القانون الاساسي بموجب المادة (119) أثر قيام الاتحاد الهاشمي بين العراق والأردن ليشكل الحل الرابع عشر، وأخيراً جاء الحل الخامس عشر بعد أنْ بدأ برلمان مايس 1958 دورته، والذي أقرَّ التعديل وشرع دستور الاتحاد على أنْ يباشر جلساته في الأول من أيلول 1958، إلَّا أنَّ الاطاحة بالنظام الملكي بحركة 14 تموز 1958م، فكانت سبباً في حل البرلمان والحيلولة من دون انعقاده[46].

الفرع الثاني: حل البرلمان في ظل الدساتير الانقلابية:

The Second Section: Dissolving Parliament Under Coup Constitutions:

في الرابع عشر من تموز 1958م أسقطت مجموعة الضباط الأحرار النظام الملكي وجرت تصفية رموزه، وألغت القانون الأساسي (دستور 1925م)، وأصدرت دستوراً مؤقتاً في 27 تموز 1958م يعمل بأحكامه في مدة الانتقال لحين إصدار دستور دائم بعد إعلان العراق جمهورية وألغي النظام الملكي[47]، إذ تضمن الدستور (30) مادة، وتلخصت السلطة فيه بالمواد (20، 21، 22)، إذ تضمنت المادة (20) منه تولي رئاسة الجمهورية من قبل مجلس السيادة، فبينما المادة(21) أوضحت أنَّ مجلس الوزراء هو الذي يتولى السلطة التشريعية بتصديق مجلس السيادة، وبهذا فإنَّ مجلس الوزراء جمع بين يديه السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ولما تقدم لم نجد مجالاً لحل البرلمان في ظل دستور 1958م، وعلى الرغم من أنَّ الدستور ذكر في المادة (7) منه أنَّ الشعب هو مصدر السلطات إلا أنَّ السلطة الحاكمة لم تتمكن من تشكيل البرلمان، ومن ثم سوف لن نعرض لحالات حل البرلمان هنا لعدم وجوده أصلاً.

في الثامن من شباط 1963م الموافق 14 رمضان قامت حركة عسكرية قادها حزب البعث لتطيح بنظام حكم الزعيم عبدالكريم قاسم، وأصدرت دستوراً مؤقتاً جديداً اسمته (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم 25 لسنة 1963م)، الذي عُهِدَ بالسلطة إلى مجلس قيادة الثورة واصفاً إياه(السلطة العليا في البلاد)[48]، وقد تولى السلطة التشريعية بعد أنْ ألغى مجلس السيادة، وجاءت مؤسسات الدولة الجديدة(رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء) نابعة منه وتابعة له، وهو دستور 4 نيسان 1963م، وفي هذا الدستور الجديد كانت القوانين تصدر وفقاً له، وجاءت هيئات الحكم فيه لتتكون من المجلس الوطني لقيادة الثورة الذي ضمَّ عشرين عضواً كلهم من حزب البعث، إذ تولى اختصاصات عديدة، فمنها السلطة التشريعية، فهو الذي يضع القوانين والأنظمة، وله سلطة تعديلها والغائها، كما كان يشارك في السلطة التنفيذية من خلال تشكيله الوزارة وتعيين كبار موظفي الدولة[49]، ووجد إلى جانب المجلس الوطني لقيادة الثورة هيئة حكم أخرى هي رئيس الجمهورية، والذي يمارس بعض الاختصاصات الشكلية الممثلة في إبرام المعاهدات والاتفاقيات بعد مصادقة المجلس الوطني لقيادة الثورة عليها وإصدار مرسوم تأليف الوزارة وقبول استقالتها وإقالتها وتعيين وزير أو أكثر، وقبول استقالته أو إقالته بحسب قرار مجلس قيادة الثورة.

مما تقدم ذكره لا يظهر مجالاً لحل البرلمان وأسبابه، لأنَّه لم يكن هناك برلماناً أصلاً بالمعنى المتعارف عليه، إذ كانت كل السلطات تتركز في المجلس الوطني لقيادة الثورة، ولم يكن رئيس الجمهورية يملك من السلطة شيئاً إلا الاجتماعات الشكلية، وهو السبب الذي دعا رئيس الجمهورية للتآمر على المجلس الوطني لقيادة الثورة بعد استقطاب بعض أعضائه لتأييده والاستيلاء على السلطة في الثامن عشر من تشرين الثاني عام 1963م.

وفي 18 تشرين الثاني من عام 1963م، إذ أطاح رئيس الجمهورية عبد السلام محمد عارف بمجلس قيادة الثورة ليسقط السلطة الحاكمة، ويصدر دستوراً جديداً أسماه بـ(قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم 61 لسنة 1964)، وهو دستور 22 نيسان 1964م، والذي تضمن (17)مادة، فبينما كان قانون المجلس الوطني الذي سبقه، وهو دستور 4 نيسان 1963م يحتوي عشرين مادة، وكانت هيئات الحكم فيه تتكون من مجلس قيادة الثورة الذي تولى السلطة التشريعية، ثم السلطة التنفيذية(الوزارة) التي شكلها المجلس الوطني لقيادة الثورة، ثم رئيس الجمهورية ذو الصلاحيات الشكلية، فبينما جاءت هيئات الحكم في دستور 22 نيسان 1964م لتتكون من المجلس الوطني لقيادة الثورة الذي لم يباشر اختصاصاته فعلياً، لأنَّ المادة (13) منه منحت صلاحيات المجلس الوطني لقيادة الثورة إلى رئيس الجمهورية لمدة عام تتجدد تلقائياً بتقدير منه، إلا أنَّ هذه المادة الغيت نهاية عام 1964م، وظل المجلس الوطني وجوداً بلا أثر حتى ألغي نهائياً في 1965/9/8م، ولما تقدم لم نر مجالاً للحديث عن البرلمان وحالات حله، لأنَّ البرلمان بالمعنى المعروف لم يكن له وجوداً أصلاً، بل إنَّ المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (61) لسنة 1964م، والذي تولاه رئيس الجمهورية هومن يتولى مهام البرلمان وفقاً للمادة (13) من دستور 22 نيسان 1964[50]، ثم أصدر رئيس الجمهورية دستوراً جديداً برقم 29 نيسان لسنة 1964م، فاحتوى على (106) مادة دستورية توزعت على ستة أبواب أطلق عليه الدستور المؤقت.

كانت هيئات الحكم في ظل دستور 29 نيسان تتكون من رئيس الدولة بسلطاته الواسعة والحكومة التي تضم رئيس الوزراء ونوابه والوزراء، وأخيراً السلطة التشريعية التي تتكون من مجلس نواب يضم (150) نائباً حسب المحافظات ونسبة عدد نفوسها، وخصص المجلس نسبة 25% من أعضائه للعمال والفلاحين، وأعطى رئيس الجمهورية الحق في تعيين ما لا يزيد عن (15) عضواً نواباً في البرلمان، فهذا من الجانب النظري، وأما من الناحية العملية فإنَّ قانون المجلس التشريعي هذا ذو الرقم (7) لسنة

1967 ظل مجرد حبر على ورقة، لأنَّ المادة (13) من الدستور هذا اناطت السلطة التشريعية لمجلس الوزراء خلال مدة الانتقال[51].

لم يطبق قانون مجلس الأمة الذي ورد بالمادة(61) من دستور 29 نيسان 1964موالذي جرى تنظيمه بالقانون رقم 7 لسنة 1967م، وظل متعذر التنفيذ للأسباب التي أسلفنا حتى سقوط الجمهورية الرابعة على حد قول استاذنا الدكتور منذر الشاوي، وعودة حزب للسلطة في 17 تموز 1968م، وهذه الحقيقة ترينا أنَّ حل البرلمان خلال فترة دستور 29 نيسان 1964م لم يكن له مسوغاً، لأنَّ البرلمان كان ممثلاً بمجلس الوزراء بعد إلغاء المجلس الوطني لقيادة الثورة في 8 ايلول 1965م، بعد نقل صلاحياته التشريعية إلى مجلس الوزراء والتي كان يمارسها رئيس الجمهورية كما اسلفنا بموجب المادة (13) من دستور 22 نيسان 1964م، والتي منحته صلاحيات استثنائية تضمنت جميع صلاحيات المجلس الوطني لقيادة الثورة لمدة عام واحد تتجدد تلقائياً كلما تطلب الأمر ذلك وبتقدير منه، وهو ما حصل فعلاً حيث ظل رئيس الجمهورية يمارس هذه الصلاحيات حتى 17 تموز 1968م عند إسقاط سلطته[52]، وإنَّ ما ذكرنا من عرض للحياة البرلمانية في ظل الدساتير الأربعة، دستور 27 تموز 1958م، ودستور 4 نيسان 1963م، ودستور 22 نيسان 1964م، ودستور 29 نيسان 1964م، وسنكملها بعد بدستورين هما دستور 1968/9/21، ودستور 1970/7/16، إذ ضمن الدساتير الانقلابية، فيؤكد لنا انعدام الحياة البرلمانية المتعارف عليها دستورياً في ظل هذه الدساتير الستة التي لم تتضمن الإشارة إلى مجلس نيابي منتخب، وإذا تضمن بعضها كما أوضحنا فإنَّهُ اصطدم بالواقع السياسي الذي عارض قيام البرلمان، وحتى عند قيام البرلمان مثلما حصل في دستور 1970م، وخلال الأعوام 1980م، وحتى 2003م، فإنَّ البرلمان لم يمارس وظيفته السياسية جدياً بسبب هيمنة مجلس قيادة الثورة عليه على الرغم أنَّ عدد أعضاء الأخير لا يتجاوز السبعة بينما أعضاء المجلس الوطني كان عددهم (250)عضواً.

الحقيقة التي أسلفنا تكشف لنا ثلاث حالات في تشريع تلك الدساتير الانقلابية، فمنها من انعدمت فيه الإشارة إلى البرلمان، ومنها من أشار إلى البرلمان ولم يتم العمل به، ومنها من أوجد البرلمان وجرى تكوينه بموجب انتخابات دستورية واقعية إلا أنَّ المجلس النيابي جرى تحييده تماماً لدرجة أنَّ وفد البرلمان الإيطالي عندما زار برلمان العراق على ما اتذكر قال لهم:" أنتم ليسوا أعضاء برلمان، بل إدارة برلمانية بعد أن وقف على تسلط مجلس قيادة الثورة عليهم، والذي كان له إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون والمصادقة على المشاريع المقدمة من المجلس الوطني، ولقد مثل دستور 1958م، فالحالة الأولى في انعدام الإشارة الى البرلمان عندما أناط السلطة التشريعية بمجلس الوزراء ومثله فعل

دستور 4 نيسان ودستور 22 نيسان 1964م، فعندما عهدا بالتشريع إلى المجلس الوطني لقيادة الثورة، وأما الحالة الثانية التي ورد ذكر المجلي النيابي (البرلمان)منها، إلَّا أنَّ الواقع السياسي رفضها فهو دستور 29 نيسان 1964م، وعلى الرغم من ذكره لتكوين مجلس الأمة، إلا أنَّ هذا المجلس ظل حبراً على ورق لرفض الواقع السياسي له، وحتى وقوع انقلاب 17 تموز 1968م وهو الانقلاب الذي أصدر خامس دستور انقلابي، وهو دستور 1968/9/21 م، والذي صدر عن المجلس الوطني لقيادة الثورة، والذي سار على نهج الدساتير السابقة نفسه حيث كان المجلس الوطني لقيادة الثورة هو الذي يتولى التشريع ليحتل الحالة الأولى التي أسلفنا.

أما دستور 1970/7/16 المؤقت والذي استمر العمل به(33) سنة، وظلت تسميته المؤقت حتى الاحتلال الاميركي للعراق في 2003/3/19، فهو يمثل الحالة الثالثة التي جرى فيها تشكيل المجلس النيابي ولكن جرى تحييده بسبب هيمنة المجلس الوطني لقيادة الثورة على التشريع فهو يصدر القوانين والقرارات التي لها قوة القانون، فبينما مجلس النواب الذي تم انتخابه في عام 1980، وظهر بموجب القانون رقم 55 لسنة 1980، والذي حل محله قانون المجلس الوطني رقم 26 لسنة 1995، وكانت مدة هذا البرلمان أربع سنوات لرئيس الجمهورية تمد يدها إذا اقتضت المصلحة الوطنية، ولكن قانون المجلس الوطني هذا اعطى رئيس الجمهورية حل المجلس الوطني ضماناً لحسن سير مؤسسات الدولة، فبينما كان أمر حل المجلس الوطني قبل هذا القانون مناطاً بمجلس قيادة الثورة الذي يمثل السلطة العليا في البلاد غير أن القوانين الصادرة عن المجلس الوطني لا تكون نافذة إلا بعد مصادقة مجلس قيادة الثورة عليها بموافقة غالبية عدد أعضائه عليها.

والمجلس الوطني (برلمان 1980) لم يكن يمارس التشريع فعلاً بل إن المادتين (52، 53) من دستور تموز 1970، حصرت دوره في النظر في مشروعات القوانين المرفوعة له من المجلس الوطني لقيادة الثورة ومن رئيس الجمهورية، بينما ترفع المشروعات التي يقترحها المجلس الوطني من ربع عدد اعضائه فأنها تحال الى مجلس قيادة الثورة للنظر فيها وتشريعها، ومما تقدم كشف لنا حقيقة انعدام دور الشعب لكونه مصدراً للسلطة، ولم يكن للحياة النيابية وجوداً من عام 1958م وحتى عام 2004 م، وكما أوضحنا كانت إما بتجاهل نصوص الدستور لها، وإمَّا برفض الواقع السياسي لوجودها، وإمَّا بتحييد دورها، فالأمر الذي أدى إلى عدم ممارسة الحق في حل البرلمان لأنه لم يكن موجوداً أصلاً، وظل العراق محروماً من مجلس نيابي يمثل سيادة الشعب ودوره في تشريع القوانين التي تضمن حقوق وحريات

الافراد وتحميها من تعسف الحكومة ما كان سبباً في إقامة الحكم الشمولي المؤسس على حكم الحزب القائد والرئيس الواحد، والذي استمر حتى 20/أذار / 2003 م.

المطلب الثاني: حل البرلمان في ظل دستور 2005 الفدرالي:

The Second Requirement: Dissolving Parliament Under The 2005 Federal Constitution:

إنَّ حل البرلمان في ظل دستور 2005م الفدرالي، فيلزمنا دراسة المدة الدستورية التي تلت الاحتلال الأميركي في العراق في 20/ أذار / 2003 بعد دخول القوات الأميركية إلى بغداد في 9/ نيسان / 2003م، وصدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية عن مجلس الحكم في 8 / أذار/ 2004م، تمَّ صدور دستور جمهورية العراق الدائم دستور 2005 م، ولنقف من خلال دراسة قانون إدارة الدولة العراقية للمدة الانتقالية (الدستور المؤقت)، ثم دستور 2005م، وعلى حالات حل البرلمان في هذين الدستورين، وهي موضوع دراستنا ومعروف لدى الجميع إنَّ النظام البرلماني يؤسس على التوازن بين البرلمان والحكومة جراء الرقابة المتبادلة بينهما، وهو اتجاه اغلب الدساتير[53]، غير أنَّ بعض الدساتير لم تعر اهتماماً للتوازن بين الحكومة والبرلمان، فيسعى المشرع الدستوري إلى تقوية البرلمان على حساب الحكومة على اساس أن المجلس النيابي هو الممثل للشعب، وإنَّ منحه سلطات واسعة يعد تحقيقاً لقمة الشرعية وفقاً للمفهوم الديمقراطي، والتوجه هذا نجده واضحاً في الأنظمة الدستورية التي تخرج تواً من سلطة نظام شمولي قاهر، وهو ما حدث في العراق بعد الاحتلال الاميركي وقيام سلطة جديدة فيه، والتي تمثلت بإصدار قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004(الدستور المؤقت) ثم صدور دستور 2005 م، النافذ اليوم، وهذان الدستوران تمادا كل منهما في أمر حل البرلمان، حيث ذهب قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية إلى تقوية الجمعية الوطنية بمواجهة السلطة التنفيذية، فبينما تجسدت هيمنة مجلس النواب على السلطة التنفيذية في ظل دستور 2005م.

إنَّ تدقيق نصوص دستور 2004، المؤقت(قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لا نجد فيه ذكراً لأمر حل البرلمان والجمعية الوطنية)، إلا بالفقرة (هـ) من المادة (61) من الدستور التي تنص على أن:((تحل الجمعية الوطنية عند رفض مسودة الدستور وتجرى الانتخابات لجمعية وطنية جديدة...))، وأما عدا هذا النص الدستوري لحل الجمعية الوطنية بموجب الدستور وليس من قبل السلطة التنفيذية ولا من مجلس الرئاسة، فنجد أنَّ أمر حل البرلمان بات مصادراً اصلاً، وعلى الرغم من صلاحيات هذه الجمعية المهمة بمواجهة السلطة التنفيذية وهي رغبة مقصودة في إضعاف الحكومة بمواجهة الجمعية الوطنية[54]، وإنَّ نصوص قانون مجلس إدارة الدولة المؤقت يرينا أنه قد ذهب إلى تغليب سلطة الجمعية

الوطنية على الحكومة ولم يأخذ حتى ولا بصورة واحدة من صور النظام البرلماني الذي يعمل على الفصل بين السلطات بل لم يأخذ ولا حتى بالنظام الرئاسي ولا المجلسي، بل اخذ ببعض مظاهرها فقط، بينما عكست نصوصه رجحان كفة السلطة التشريعية متمثلاً باختيارها لمجلس الرئاسة بأغلبية الثلثين الذي يمثل رئاسة الجمهورية، ولها إقالة أيّ عضو من أعضائه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء الجمعية لعدم الكفاءة والنزاهة (م 37/ أ)، وتضمن دستور 2004م، فمراقبة الجمعية الوطنية لأداء الهيئات التنفيذية بمن فيهم أعضاء مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء (م/ 33/ ز) ومسؤولية رئيس الوزراء أمام الجمعية الوطنية، ولها سحب الثقة منه أو الوزراء مجتمعين كانوا او منفردين (م. 4/أ)[55].

وعلى لرغم أنَّ هذه المظاهر تعد من صور النظام البرلماني، ولكن القانون منع الجمع بين عضوية الجمعية الوطنية وعضوية مجلس الوزراء (م 28/أ)، وهذا المنع هو من مظاهر النظام الرئاسي، وأخذ به الدستور الفرنسي لعام 1958م، ومما تقدم ذكره يعكس لنا انعدام حق الحكومة في حل البرلمان، ولا حتى الاعتراض على صلاحياته، بل ترك له الحبل على الغارب ليتصرف وفق قناعته، ومع أنَّ تطبيق قانون إدارة الدولة كان لفترة قصيرة إلا أنَّهُ للأسف الشديد كان الخطوة الأولى للعمل على وقف حق حل البرلمان بعد استئناف الحياة النيابية في العراق، والذي ظهر أثره واضحاً في دستور 2005م الذي سنعرض لطريقة حل البرلمان فيه ومدى فاعليتها، ولقد ألغي قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية (دستور 2004 م المؤقت) بمقتضى المادة (143) من دستور 2005م، فالدستور الجديد والدائم للعراق في ظل النظام الفدرالي وعهد بالسلطة التشريعية(البرلمان) فيه الى مجلسين هما (مجلس النواب ومجلس الاتحاد)، ولقد أورد هذا الدستور كامل الأحكام الخاصة بمجلس النواب تشكيلاً وعضوية واختصاصاً، ولكنه أعرض عن مجلس الاتحاد الذي يجسد الصورة الفدرالية واكتفى بإيراد طريقة إنشائه بقانون يشرعه مجلس النواب بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، وجعله في مرتبة أدنى من مجلس النواب مع عظم أهميته، والذي لم يشرع قانونه إلى اليوم على الرغم من مضي (21) عاماً للأسف الشديد.

وللوقوف على حالات حل البرلمان ومن يتولى هذا الحل لا بدَّ من بيان حقيقة العلاقة بين مجلس النواب والوزارة، وصلاحيات المجلس المبالغ بها، وأكد دستور 2005 م، في مادته الأولى على أنَّ جمهورية العراق دولة اتحادية نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، والذي يشير إلى الدور الشكلي لرئيس الدولة والدور الفعلي لرئيس الحكومة وتبادل الرقابة بين البرلمان والحكومة[56]، والمعروف دستورياً ان وجود الرقابة المتبادلة بين البرلمان والحكومة يعني وجود النظام البرلماني، وان انعدام هذه الرقابة يعني ان النظام رئاسياً، وإن تقررت الرقابة للبرلمان دون الوزارة فذلك يعني أنَّ النظام

مجلسياً (حكومة الجمعية – سويسرا)، ولقد منح دستور 2005م، فالبرلمان (مجلس النواب) الحق في المراقبة على صورها المختلفة تدريجياً (حق السؤال، وطرح موضوع عام للنقاش، والاستجواب، وسحب الثقة) بموجب المادة (61/ سابعاً، ثامناً) من دون إعطاء الحكومة تقرير مسؤولية البرلمان وبالتالي حله، فالمادة (64) من الدستور نصت على حل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناء على طلب من ثلث عدد الأعضاء أو بطلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس خلال استجواب رئيس مجلس الوزراء.

هذه الحقيقة تكشف لنا ان طلب حل البرلمان يأتي من جهتين، الأولى من ثلث عدد أعضاء مجلس النواب، والثانية من رئيس الوزراء على أن يقترن طلبه في حل البرلمان بموافقة رئيس الجمهورية، ولكن الحكم الفصل في حل البرلمان هو مجلس النواب نفسه، لأنه يتوجب ان يصوت على طلب حل البرلمان بالأغلبية المطلقة بعدد أعضائه(النصف زائداً واحد)، كما لا يجوز حل المجلس خلال استجواب رئيس الوزراء، وتعد الحكومة مستقيلة عند حل المجلس وتتحول الى حكومة تصريف اعمال من ثلث عدد أعضاء مجلس النواب، والثانية من رئيس الوزراء على أن يقترن طلبه في حل البرلمان بموافقة رئيس الجمهورية، ولكن الحكم الفصل في حل البرلمان هو مجلس النواب نفسه، لأنه يتوجب ان يصوت على طلب حل البرلمان بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه (النصف زائداً واحد)، ولا يجوز حل المجلس خلال استجواب رئيس الوزراء، وتُعدُّ الحكومة مستقيلة عند حل المجلس وتتحول الى حكومة تصريف أعمال، ومما تقدم يعني ان المشرع الدستوري اخذ بنظام الحل الذاتي للبرلمان والذي يعني وجوب حل البرلمان لنفسه، ومن ثم لا سلطان لاحد في حله، حيث قدم المشرع هنا نموذجاً لا مثيل له في النظم البرلمانية وشكل اتجاهاً جديداً لحل البرلمان يجعل هذا الحل غير متحقق من الناحية العملية وهو ما حصل على مدى اربع دورات برلمانية منذ عام 2006 م وإلى اليوم على الرغم الخلافات التي عصفت بالبرلمان والأزمات التي دارت بينه وبين الحكومة، والسبب في تعذر حل البرلمان عملياً يكمن في أربع معوقات تتمثل بالآتي:

الأول: صعوبة طلب الحل:

إنَّ المادة (64) من الدستور التي أسلفنا تذهب الى أنَّ طلب الحل لا يتقدم به إلا أحد اثنين الأول: ثلثا أعضاء مجلس النواب، والثاني: رئيس مجلس الوزراء المقترن بموافقة رئيس الجمهورية، وأما طلب حل البرلمان الذي يمكن أنْ يقدم من ثلثي أعضاء البرلمان، فلقد وجدنا أنَّ الأحداث التي اعترت العلاقة بين سلطات الدولة، وكانت سبباً في أزمات دستورية وأمنية خطيرة ومتتالية كدرت حال السياسيين

جميعاً للفترة من حزيران 2006م، وحتى أذار 2010 خلال الدورة الانتخابية الأولى، ولكن الرغبة في حل البرلمان لم تظهر للوقوف على رأي الشعب فيها ما عدا بضعة نواب لا اكثر لم يكن لهم اثراً[57].

الجهة الثانية التي يمكن أن تطلب حل البرلمان، وهي رئيس الوزراء والذي يجب أنْ يقترن بموافقة رئيس الجمهورية، فإنَّنا نرى هنا أن المشرع الدستوري للأسف الشديد اضعف سلطة رئيس الحكومة في طلب حل البرلمان عند ما علقها على موافقة رئيس الجمهورية للأسف الشديد، فلقد اخذ الدستور بيده اليسرى ما أعطاه باليد اليمنى، لأنَّ منصب رئيس الجمهورية في دستور 2005م، كان فخرياً ليس له دوراً مؤثراً، ومن ثم لا يكون طرفاً في المشكلة التي تدفع رئيس الوزراء الى طلب حل البرلمان، وإذا ما استعرضنا الدساتير التي أخذت بنظام الحل الوزاري لوجدنا أنَّ رئيس الدولة لابد أن يستجيب لرغبة رئيس الوزراء في طلب حل البرمان كونه الاعرف بالأهداف المتوخاة من وراء الحل، وهو ما يجري عليه العمل في بريطانيا العظمى، ولذا نرى أنْ يكون طلب رئيس الوزراء في حل البرلمان ملزماً لرئيس الجمهورية ليمضي رئيس الوزراء في حل البرلمان كما هو حال الأنظمة البرلمانية التي تأخذ بنظام الحل الوزاري للبرلمان.

الثاني: انتفاء مصلحة الحكومة من حل البرلمان:

عرفنا من قبل أنَّ غرض الحكومة من حل البرلمان هو إنهاء أزمة قائمة بينها وبينه فيحتكم لرأي الشعب الذي أما أنْ يساند الحكومة ويأتي بأغلبية تؤيدها، أو أن يلتزم جانب البرلمان المنحل فينتخب اغلبية تشابه السابقة، وفي كلتا الحالتين تبقى الحكومة قائمة ولا يرتبط وجودها بحل البرلمان، وغير أنَّ المشرع العراقي في دستور 2005، جاء بحكم لا شبيه له في الدساتير البرلمانية فلقد ربط حل البرلمان وإنهاء ولايته بعدِّ الحكومة مستقيلة وتحولها الى حكومة تصريف أعمال يوميه لحين انتخاب مجلس نواب جديد، وهنا نتساءل إذا كانت نتيجة طلب الحل هو القضاء على الحكومة فما هي جدوى طلبها لحل البرلمان ؟ هذه الصورة لا ترينا حل لأزمة قائمة مع البرلمان، بل إلى خلق أزمة جديدة للحكومة، ولذلك يستبعد قيام الحكومة بالأقدام على مثل هكذا خطوة.

الثالث: تعذر التصويت بالأغلبية المطلقة لحل البرلمان.

الأغلبية المطلقة كما هو معروف العدد الكلي للأعضاء زائدا (واحد)، ولقد أوجب الدستور أنْ تصويت البرلمان على حل نفسه بالأغلبية المطلقة، وهي أغلبية صعبة التحقيق لجملة أسباب في مقدمتها الغياب المتكرر لأعضاء البرلمان والثاني انسحاب كتل البرلمان كلما وجدت تعارض ما مطروح مع رأيها.

الرابع: فقدان أعضاء البرلمان لامتيازاتهم.

إنَّ إناطة أمر حل البرلمان الى أعضائه وبقرار منه لإنهاء ولايته قبل حلول أجل مدة الدورة النيابية يعني خسارة أعضائه لمكاسبهم المادية وامتيازاتهم التي لا مثيل لها في دول العالم[58]، ولكي يكون حل البرلمان في دستور 2005م فاعلاً حقاً لا بدَّ من اعتماد نظام الحل الوزاري الذي يتمثل بطلب الوزارة الملزم لرئيس الدولة في حل البرلمان، وأنَّهُ لا بدَّ من الغاء فكرة ربط استقالة الحكومة بحل البرلمان، ولذا فلا بدَّ من تعديل نص المادة (64) من الدستور ليكون حل البرلمان من رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الوزراء مع عدم جواز طلب هذا الحل خلال مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء لكي لا يأخذ طلب الحل صورة للانتقام وأخيراً إلغاء رهن أمر حل البرلمان إلى البرلمان نفسه.

الخاتمـــــــة

Conclusion

قد وصلنا في البحث إلى نهايته، فلا بدَّ من عرض ما وقفنا عليه من عدة نتائج، وضعنا في ضوئها بضعة وصايا ومقترحات نعرض لها تباعاً.

أولاً: النتائج:

First: The Results:

1. إنَّ حل البرلمان في النظم البرلمانية قد يأتي حلاً رئاسياً من رئيس الدولة، وقد يكون وزارياً تتبناه الحكومة، وقد يكون حلاً ذاتياً من البرلمان ذاته، وقد يكون حلاً شعبياً يتقدم فيه الشعب بطلب لحل البرلمان.
2. إنَّ حل البرلمان قد يكون لمسوغات سياسية تتلخص بالنزاع بين الحكومة والبرلمان، أو بالنزاع بين رئيس الدولة والبرلمان، أو بحدوث أزمة وزارية، أو بالرغبة في استطلاع رأي الشعب.
3. يترتب على حل البرلمان بضعة آثار، فمنها ما يكون قانونياً يتمثل بانتقال سلطة التشريع إلى السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة الى جانب رقابة البرلمان على أعمال الحكومة. ومن هذه الآثار ما يكون سياسياً كما هو الحال في الوقوف على حقيقة اتجاه الرأي العام وتجدد الحركة الحزبية في البرلمان إلى جانب إنهاء الاشتباك بين السلطات الدستورية في الدولة بما يؤدي الى ضمان استقرار النظام السياسي القائم.
4. إنَّ حل البرلمان في العهد الملكي في ظل دستور 1925م، فجاء في حالتين، الأولى من قبل الملك بإرادة ملكية، قيدتها المادة (27) من الدستور بوجوب اقتراح الوزير وموافقة رئيس الوزراء، ولقد جرى حل المجلس النيابي في العهد الملكي لخمس عشر مرة من اصل ستة عشر دوره نيابية لجملة اسباب منها (انعدام الموازنة بين الحكومة والبرلمان بطلب من رئيس الحكومة لمعارضة

البرلمان للمعاهدة العراقية البريطانية، لعدم التآزر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولاستطلاع رأي الشعب، ولإقرار تعديل الدستور استناداً للمادة (119) منه والتي توجب حل البرلمان).

5. اما في ظل الدساتير الانقلابية (دستور 1958 م، ودستور 4 نيسان 1963م، ودستور 22 نيسان 1964 م، ودستور 29 نيسان 1964 م، ودستور 17/ 6/ 1968م، ودستور 1970/7/16)، فلقد تكشف لنا أنَّ حل البرلمان خلال مدة العمل بهذه الدساتير لم يكن له أثراً أصلاً، ولم يجرِ حل البرلمان، لأنَّ البرلمان لم يشر إليه في الدستور، ولم يكن موجوداً أصلاً، كما هو حال دستور 1958م، ودستور 4 نيسان 1963 م، ودستور 22 نيسان 1964م، ومنها من أشار إلى وجود البرلمان، ولم يتم العمل به كما هو حال دستور 29 نيسان 1964م، وأما الحالة الثالثة فهو ما ورد في دستور أيلول 1968 وتموز 1970م، حيث أشارا إلى البرلمان، وعلى الرغم تشكيله إلا أنَّ البرلمان جرى تحييده ولم يكن له دوراً فاعلاً بسبب تسلط مجلس قيادة الثورة عليه.
6. أما في ظل دستور 2005م الفدرالي، فعلى الرغم أنَّ المادة (64) منه ذهبت إلى حل مجلس النواب بطلب من رئيس الوزراء وموافقة رئيس الجمهورية إلا أنَّها قيدته بموافقة البرلمان بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه فجاء الحل ميتاً أصلاً.

ثانياً: المقترحات:

Second: Suggestions:

1. نقترح أنْ يكون طلب رئيس الوزراء بحل البرلمان ملزماً لرئيس الجمهورية.
2. إلغاء فكرة ربط حل البرلمان باعتبار الحكومة مستقيلة.
3. إلغاء رهن أمر طلب حل البرلمان من رئيس الوزراء وموافقة رئيس الجمهورية إلى البرلمان نفسه بعد الموافقة من الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه لاستحالة وقوع هذا الأمر وهو ما أكدته تجربة الدورات الأربع الماضية(2006، 2010، 2014، 2018، 2022م)، فعلى الرغم من الخلافات التي عصفت بالدولة بين الحكومة ومجلس النواب إلا أنَّ حل البرلمان لم يقع ولم نر له تطبيقاً، ولن يكون على ما نعتقد إذا ما ضل الحال على ما هو عليه.

الهـــوامـــش

Endnotes

(1) هشام جمال الدين عرفه، ضمانات اعطاء المجالس النيابية، 2008، ص47.

(2) ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج2، ط3، دار العلم للملايين، بيروت، 2002، ص38.

(3) علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الانظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص3.

(4) د. وحيد رأفت، د. وايت ابراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، 1937، ص472.

(5) د. ساجد محمد الزاملي، مباديء القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار تيمور للطباعة والنشر والتوزيع، الديوانية، 2014، ص479.

(6) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون ناشر، القاهرة 1987، ص569.

(7) د. حميد حنون خالد الساعدي، الانظمة السياسية، مطبعة فائق، بغداد، 2008، ص109.

(8) د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة طبع، ص169.

(9) د. يحيى الجمل، الانظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ طبع، ص176.

(10) د. علي يوسف الشكري، الدبلوماسية في عالم متغير، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2007، ص32.

(11) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، توازن السلطات ورقابتها، دراسة مقارنة، النسر الذهبي للطباعة، 2003، ص99.

(12) د. محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية، والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1999، ص366.

(13) خليل عبد المنعم خليل، حل البرلمان بين النظرية والتطبيق، القاهرة الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2013، ص110.

(14) د. رافع خضر بشير، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، بغداد، مكتبة السنهوري 2012، ص210.

(15) ويلجأ رئيس الدولة الى مثل هذا الاسلوب إذا ما رأى ان الوزارة والأغلبية التي تؤيدهما لا تمثلان الشعب.

(16) وهذا الامر حدث في فرنسا عندما اضطر المارشال (مكماهون) على الاستقالة من رئاسة الجمهورية عندما لم يحظ بتأييد الجمعية الوطنية الجديدة لإجراءات حل الجمعية الوطنية السابقة، وتعيين وزارة لم تحظ بثقة الجمعية الجديدة، ما حمل ترك لجوء رئيس الجمهورية الى ان يحل البرلمان طول عمر الجمهورية الثالثة حلاً رئاسياً (د. عبدالله اسماعيل البستاني، مساهمة في اعداد الدستور الدائم وقانون الانتخابات، بغداد، 1961، ص231.)

(17) السيد صبري، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، 1953، ص364.

(18) السيد صبري، المصدر السابق ' ص364.

(19) د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب العاني، الانظمة السياسية، مطبعة دار الحكمة، بغداد، 1991، ص72.

(20) د. علاء احمد عبد المتعال، حل البرلمان في الانظمة الدستورية المقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة بيروت العربية، 1996، ص210.

(21) د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج1، دار النهضة العربية، 1965، ص345.

(22) د. علاء احمد عبدالعال، المرجع السابق، ص39.

(23) عد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، 2009، ص216.

(24) مها يونس الصالحي، حل المجالس النيابية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1995، ص38.

(25) سلمى طلال عبدالحميد، حل البرلمان، محاضرات القيت على طلبة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين ، 2002، ص28.

(26) د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، مطبعة القاهرة، الجديدة، مصر، 1970، ص209.

(27) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، توازن السلطات ورقابتها، بلا ناشر، 2003، ص213.

(28) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري، بلا تأشير، 1997، ص276.

(29) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدولة، مركز البحوث القانونية، بغداد، 1981.

(30) د. نعمة السعيد، النظم السياسية في الشرق الاوسط، مصر، شركة الطبع والنشر الاهلية، 1968، ص111.

(31) عبدالله حسن الجوجو، الانظمة السياسية المقارنة، ط 1، الجامعة المفتوحة، 1979، 185.

(32) د. عبد الغني بسيوني، المصدر السابق، ص216.

(33) ومثال ذلك حل الجمعية الوطنية في فرنسا من قبل الجنرال ديكول عام 1968، د. علاء عبد العال، مصدر سابق، ص216.

(34) د. علاء عبدالعال، المصدر السابق، ص725.

(35) د. عصام عبدالعال، المصدر السابق، ص275.

(36) المصدر نفسه، ص280.

(37) د. علاء عبد المتعال، المصدر السابق، ص61.

(38) د. علاء عبد المتعال، المصدر السابق، ص91.

(39) المصدر نفسه، ص128.

(40) فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط2، بدون تاريخ نشر، ص250.

(41) عبدالرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، ط2، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، 1988، ص151.

(42) المصدر نفسه، ص214.

(43) حسين جميل، الحياة النيابية في العراق، ط1، 1983، ص139.

(44) المصدر نفسه، ص172.

(45) عبدالرزاق الحسني، المصدر السابق، ص289.

(46) لم يكمل مجلس النواب في ظل النظام الملكي اية دورة له، عدا الدورة الثانية عشر التي بدأت باجتماع غير عادي في 21 حزيران 1948 وانتهت باجتماعها الرابع الاخير في 3 حزيران 1954، عبد الرزاق الحسني، المصدر السابق، ص313.

(47) حميد حنون خالد، القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بيروت ، 2015، ص244

(48) المصدر نفسه، ص245.

(49) د. حميد حنون خالد، المصدر السابق، ص242.

(50) المصدر نفسه، ص245.

(51) المادة (63) يمارس كل من المجلس الوطني لقيادة الثورة ومجلس الوزراء السلطة التشريعية خلال فترة الانتقال وفقاً لقانون المجلس الوطني.

(52) د. حميد حنون خالد، المصدر السابق، ص252.

(53) هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص258.

(54) إذن الحالة الوحيدة لحل الجمعية الوطنية (البرلمان) في ظل دستور 2004 (المؤقت) هي عند رفض الشعب لمسودة الدستور، لتجرى بعدها انتخابات لجمعية وطنية جديدة (برلمان)، المادة (61، هـ)، وهو مما لا يعد من قبيل الموازنة بين البرلمان والحكومة.

(55) د. حميد حنون خالد، المصدر السابق، ص320.

(56) عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية ضماناتها الدستورية والقانونية، دار الجامعيين للطباعة، 2002، ص147.

(57) إذ طالب احد النواب بحل مجلس النواب في دورته الانتخابية الاولى بسبب ضعف ادائه، موقع المنتدى العراقي، بغداد، اصوات العراق، 2007/11/13، hlp//www.iraqforom.net/vb1647.htmi

(58) لقد كانت رواتب أعضاء البرلمان العراقي في السنة الاولى من عمر المجلس عام 2006 مليارات الدنانير، الامر الذي دفع رئيس تحرير جريدة الصباح الرسمية الاستاذ فلاح المشعل الى القول (إن استمرار رواتب البرلمانيين بهذا المعدل العالي سيجعل خزينة الدولة غير قادرة على سداد الرواتب في دورات المجلس القادمة)، وهذه الرواتب والمزايا تجعل الأعضاء لا يفكرون مطلقاً بحل البرمان لعظم خسارتهم جراء هذا الحل، موقع الحوار المتمدن، العدد (3196 في 2010/10/29). 233489 http//www.alhewar.org/debat/show.art.asppaid

المصـــــــادر

أولاً: المؤلفات:

I. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج2، ط3، دار العلم للملايين، بيروت.

II. حسين جميل، الحياة النيابية في العراق، ط1، بغداد، 1983.

III. خليل عبد المنعم خليل، حل البرلمان بين النظرية والتطبيق، مصر، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2013.

IV. د. بشير محمد علي الباز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، الدار الجامعية الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2004.

V. د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، مطبعة فائق، بغداد، 2008.

VI. د. حميد حنون خالد، القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بيروت، 2015.
VII. د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة طبع.
VIII. د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ، مطبعة القاهرة الجديدة، مصر، 1970.
IX. د. ساجد محمد الزاملي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار تيمور للطباعة والنشر والتوزيع، الديوانية، 2014.
X. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، بلا ناشر، 1997.
XI. د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، 2009.
XII. د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، منشورات الجلبي الحقوقية، بيروت، 2010.
XIII. د. علي يوسف الشكري، الدبلوماسية في عالم متغير، التراث للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2007.
XIV. د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج1، دار النهضة العربية، 1965.
XV. د. محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1999.
XVI. د. محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها، دراسة مقارنة، النسر الذهبي للطباعة، 2003.
XVII. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدولة، مركز البحوث القانونية، بغداد، 1981.
XVIII. د. نعمة السعيد، النظم السياسية في الشرق الاوسط، ط1، مصر، شركة الطبع والنشر الاصلية، 1968.
XIX. د. وحيد رأفت، د. وارث ابراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، 1937.
XX. د. يحيى الجمل، الانظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ طبع.
XXI. السيد صبري، حكومة الوزراء، المطبعة العالمية، القاهرة، 1953، ص364.
XXII. شبر رافع خضر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، بغداد، مكتبة السنهوري، 2012.

XXIII. عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، ج2، دار الشؤون الثقافية، بغداد، 1988.

XXIV. عبد الله حسن الجوجو، الانظمة السياسية المقارنة، ط1، الجامعة المفتوحة، 1979.

XXV. عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية ضماناتها الدستورية والقانونية، دار الجامعيين للطباعة، 2002.

XXVI. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الانظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.

XXVII. فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط2، بدون تاريخ نشر.

XXVIII. مها يونس الصالحي، حل المجالس النيابية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1995.

XXIX. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستور، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، 2007.

XXX. هشام جمال الدين عرفه، ضمانات أعضاء المجالس النيابية، 2008.

ثانياً: المواقع الالكترونية:

1- موقع الحوار المتمدن، العدد(3196في2010/10/29)

http/www.alhewar.org/debat/show.asppaid=23389

2- http/www.alhewar.org/debat/show.asppaid.

ثالثاً: الدساتير العراقية: (1925، 1958، 1963، 1964، 1968، 1970، 2004، 2005)

References

First: Publications:

I. *Edmond Rabbat, The Mediator in Public Constitutional Law, Vol. 2, 3rd ed., Dār al-'Ilm lil-Malāyīn, Beirut.*

II. *Hussein Jamil, Parliamentary Life in Iraq, 1st ed., Baghdad, 1983.*

III. *Khalil Abdel Moneim Khalil, Dissolving Parliament: Between Theory and Practice, Cairo, Egypt, General Egyptian Book Organization, 2013.*

IV. *Dr. Bashir Muhammad Ali Al-Baz, The Right to Dissolve Parliament in Contemporary Constitutions, al-Dār al-Jāmi'īyah al-Jadīdah for Publishing, Alexandria, 2004.*

V. *Dr. Hamid Hanun Khalid, Political Systems, Faiq Press, Baghdad, 2008.*

VI. *Dr. Hamid Hanun Khalid, Constitutional Law and the Development of the Political System in Iraq, Al-Sanhouri Library, Beirut, 2015.*

VII. *Dr. Ra'fat Dasūqī, The Executive Authority's Dominance over Parliamentary Proceedings, Maaref Establishment, Alexandria, no date printed.*
VIII. *Dr. Ramzī al-shā'ir, The General Theory of Constitutional Law and the Constitutional System of the United Arab Republic, New Cairo Press, Egypt, 1970.*
IX. *Dr. Sajid Muhammad Al-Zamili, Principles of Constitutional Law and the Constitutional System in Iraq, Dar Taymour for Printing, Publishing, and Distribution, Diwaniyah, 2014.*
X. *Dr. Abdul Ghani Basyouni Abdullah, Political Systems and Constitutional Law, no publisher, 1997.*
XI. *Dr. Abdul Karim Alwan, Political Systems and Constitutional Law, Dar Al-Thaqafa, Amman, 2009.*
XII. *Dr. Issam Suleiman, Parliamentary Systems between Theory and Practice: A Comparative Study, Al-Jalabi Legal Publications, Beirut, 2010.*
XIII. *Dr. Ali Youssef Al-Shukri, Diplomacy in a Changing World, Al-Turath for Printing, Publishing, and Distribution, Cairo, 2007.*
XIV. *Dr. Fouad Al-Attar, Political Systems and Constitutional Law, Vol. 1, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 1965.*
XV. *Dr. Muhammad Anas Qasim Jafar, Political Systems and Constitutional Law, Dar Al Nahda Al Arabiya, 1999.*
XVI. *Dr. Muhammad Abd al-Hamid Abu Zaid, The Balance of Powers and Their Control: A Comparative Study, Golden Eagle Printing, 2003.*
XVII. *Dr. Mundhir al-Shawi, Constitutional Law, Theory of the State, Legal Research Center, Baghdad, 1981.*
XVIII. *Dr. Ni'mah al-Sa'id, Political Systems in the Middle East, 1st ed., Egypt, Original Printing and Publishing Company, 1968.*
XIX. *Dr. Wahid Ra'afat, Dr. Warith Ibrahim, Constitutional Law, Modern Press, Cairo, 1937.*
XX. *Dr. Yahya al-Jamal, Contemporary Political Systems, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, no date printed.*
XXI. *Sayyid Sabry, The Government of Ministers, International Press, Cairo, 1953, p. 364.*
XXII. *Shabr Rafi' Khader, Separation of Executive and Legislative Powers in the Parliamentary System in Iraq, Baghdad, Al-Sanhouri Library, 2012.*
XXIII. *Abdul Razzaq Al-Hasani, History of Iraqi Ministries, Vol. 2, Dar Al-Shu'un Al-Thaqafiyah, Baghdad, 1988.*
XXIV. *Abdullah Hassan Al-Jojo, Comparative Political Systems, 1st ed., The Open University, 1979.*

XXV. Afifi Kamel Afifi, Parliamentary Elections: Their Constitutional and Legal Guarantees, Dar Al-Jami'een for Printing, 2002.

XXVI. Alaa Abdel Muttal, Dissolution of Parliament in Comparative Constitutional Systems, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2004.

XXVII. Faiz Aziz Asaad, The Deviation of the Parliamentary System in Iraq, 2nd ed., no publication date.

XXVIII. Maha Younis Al-Salihi, Dissolution of Parliamentary Councils in Iraq, Master's Thesis, College of Law, University of Baghdad, 1995.

XXIX. Hani Ali Al-Tahrawi, Political Systems and Constitutional Law, Dar Al-Thaqafa, Publishing and Distribution, Amman, 2007.

XXX. Hisham Jamal Al-Din Arfa, Guarantees for Members of Parliamentary Councils, 2008.

Second: Websites:

I. Al-Hewar Al-Mutamadin website, Issue 3196 (October 29, 2010) www.alhewar.org/debat/show.asppaid=23389www.alhewar.org/debat/show.asppaid.

Third: Iraqi Constitutions of: (1925, 1958, 1963, 1964, 1968, 1970, 2004, 2005)