الية حل مجلس النواب ومبررات حله في ظل دستور ٢٠٠٥

أ.م.د اقبال عبدالله امين
وزارة التربية / المديرية العامة لتربية بغداد الرصافة الاولى

الملخص:

يعد حل البرلمان من ابرز الوسائل المستخدمة للرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني ، ولكن هذه الوسيلة هي ليست مطلقة يتم التلويح بها من قبل السلطة التنفيذية متى شاءت بل لابد ان تكون لها شروط وتختص بها جهات معينة وان تعتمد على اسس لغرض الاتجاه الى هذه الوسيلة الرقابية ، وان هذه الأسس التنظيمية قد تكون سابقة على وسيلة الحل ، ومنها ماتكون لاحقة ، ومنها ما تكون أسس شكلية ، ومنها ماتكون اسس موضوعية ، لان تلك الأسس تعد غاية في الأهمية من اجل تحقيق التوازن بين السلطات في النظام البرلماني لان اضعاف احدى هذه الوسائل ، سيؤدي الى اخلال التوازن وتقوية احدى السلطات على حساب السلطات الأخرى ، لذلك لابد من تحديد الالية الخاصة بحل البرلمان والمبررات التي وضعت لغرض الحل في ظل دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ .

الكلمات المفتاحية (مجلس النواب – مبررات – دستور – ٢٠٠٥)

Abstract

The dissolution of parliament is one of the most prominent means used for mutual control between the legislative and executive authorities in the parliamentary system, but this method is not absolute. The oversight method, and that these organizational foundations may be prior to the solution method, and some of them will be subsequent, and some of them will be formal foundations, and some will be objective bases, because these foundations are very important in order to achieve a balance between the authorities in the parliamentary system because weakening one of these means It will lead to an imbalance and the strengthening of one authority at the expense of the other authorities.

Therefore, the mechanism for dissolving parliament and the justifications that were put in place for the purpose of dissolution must be determined under the permanent constitution of Iraq of 2005.

المقدمة :

ان من ابرز مظاهر النظام البرلماني هو التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ولتحقيق التوازن بين السلطتين فأن لكل سلطة وسائل تستخدمها في مواجهة الأخرى ، وتتجسد بوسائل الرقابة التي تستخدمها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية ، ووسيلة حل البرلمان التي تستخدمها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية ، ولكن هذه الوسيلة هي ليست مطلقة يتم التلويح بيها من قبل السلطة التنفيذية متى شاءت بل لابد ان تكون شروط ، وتختص بها جهات معينة وان تعتمد على اسس لغرض الاتجاه الى هذه الوسيلة الرقابية ، وان هذه الأسس التنظيمية قد تكون سابقة على وسيلة الحل ، ومنها ماتكون لاحقة ، ومنها ما تكون أسس شكلية ، ومنها ماتكون اسس موضوعية ، لان تلك الأسس تعد غاية في الأهمية من اجل تحقيق التوازن بين السلطات في النظام البرلماني لان اضعاف احدى هذه الوسائل ، سيؤدي الى اخلال التوازن وتقوية احدى السلطات على حساب السلطات الأخرى ،لذلك لابد من تحديد الالية الخاصة بحل البرلمان والمبررات التي وضعت لغرض الحل في ظل دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ ، حيث لوحظ ان هذه القيود لم تنظم بشكل دقيق في الدستور ، مما أدى الى اضعاف هذه الوسيلة ، وتقييد يد السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية ، لذلك لابد من الوقوف على هذه الوسيلة ودراستها من جميع جوانبها .

أهمية البحث :

تكمن أهمية دراسة البحث من وسيلة حل البرلمان التي تعد من ابرز الوسائل لتحقيق توازن القوى في النظام البرلماني ، ويعتبر السلاح الذي تستخدمه السلطة التنفيذية في مواجهة استبداد السلطة التشريعية ، لكن لم تنظم هذه الوسيلة بشروطها وقيودها في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بشكل يضمن قوة هذه الوسيلة وتحقيقها التوازن في النظام البرلماني ، مما دفعنا الى تسليط الضوء عليه من اجل كشف القصور التشريعي في الدستور وإيجاد الحلول اللازمة لمعالجة ذلك القصور .

إشكالية البحث :

تبرز إشكالية البحث من خلال إيجاد الحلول لعدة تساؤلات التي تثار في هذا الموضوع والمتضمنة ماهي الية ومبررات الحل البرلماني بشكل عام بما يحقق توازن القوى في النظام البرلماني ؟ هل ان دستور العراق لعام ٢٠٠٥ قد نظم بشكل دقيق الية الحل البرلماني ومبرراته ؟ هل ان الحل البرلماني في العراق استنادا الى ما تضمنه الدستور يخل بتوازن القوى في النظام البرلماني ؟ وهل ان تنظيم الحل البرلماني في الدستور يضعف السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية ؟ كل هذه الأسئلة دفعتنا الى دراسة الموضوع بشكل مستفيض .

منهجية البحث :

سنتبع في دراسة هذا البحث المنهج الوصفي الاستقرائي التحليلي المقارن عن طريق دراسة واستقراء اراء فقهاء الدستور والنصوص الدستورية وتحليلها وابداء رأينا في الموضوع كلما تطلب الامر ذلك ، مع دراستها بشكل مقارن مع دساتير الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني ، من اجل الوصول الى افضل الحلول لتنظيم وسيلة الحل البرلماني في تحقيق توازن القوى في النظام البرلماني .

خطة البحث :

سوف يتم تقسيم هذا البحث الى ثلاثة مطالب وكالاتي :

المطلب الأول : مفهوم الحل البرلماني واسبابه

الفرع الأول : تعريف الحل البرلماني

الفرع الثاني : أسباب اللجوء الى الحل البرلماني

المطلب الثاني : اليات حل البرلمان في النظام البرلماني

الفرع الأول : شروط حل البرلمان في النظام البرلماني

الفرع الثاني : الجهات التي لها حق الحل البرلماني في النظام البرلماني

المطلب الثالث : تنظيم حل البرلمان في الأنظمة البرلمانية

الفرع الأول : تنظيم حل البرلمان في الأنظمة البرلمانية

الفرع الثاني : مبررات حل البرلمان في الأنظمة البرلمانية

الخاتمة(النتائج والتوصيات)

المطلب الأول

مفهوم الحل البرلماني واسبابه

ان من ابرز خصائص النظام البرلماني بأنه يتكون من رئيس دولة (ملك او رئيس الجمهورية) الذي يتميز بدور شرفي على اعتبار ان السلطة التنفيذية تتميز بانها ثنائية تتكون من رئيس الحكومة ورئيس الدولة ، ويمنح النظام البرلماني لجهات متعددة بأجراء الحل البرلماني لغرض تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ولخطورة هذا الاجراء واهميته ، ينبغي ان نحدد مفهوم الحل والأسباب التي تستوجب اللجوء اليه .

ومن اجل تحديد مفهوم الحل واسبابه سوف يتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين وكالاتي:

الفرع الأول : تعريف الحل البرلماني

الفرع الثاني : أسباب اللجوء الى الحل البرلماني

الفرع الأول

تعريف الحل البرلماني

يقصد بحل البرلمان ان يتم انهاء المدة المحددة للبرلمان قبل انتهاء الفصل التشريعي المقرر أي قبل انتهاء المدة المنصوص عليها في الدستور التي أشار اليها ، ويتم دعوة الناخبين بعد حل البرلمان لغرض انتخاب مجلس نيابي جديد ، بديل عن المجلس الذي تم حله لمنع دخول البلد في حالة فراغ تشريعي [١] .

لذا يعد الحل من ابرز الوسائل الفعالة لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، كما يعرف الحل بأنه قيام الجهات المحددة المنصوص عليها بالدستور بأنهاء مدة المجلس النيابي قبل نهاية الفصل التشريعي[٢] .

أي ان الحل البرلماني هو انتهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية ، ونتوصل من ذلك ان البرلمان هو ممثل الشعب وقد وصل أعضاؤه الى مجلس النواب بناء على تأييد شعبي باعتباره ممثل عن الشعب.

وان انتهاء المدة المحددة للبرلمان قبل انتهاء الفصل التشريعي يعد اجراء خطير لأنه يؤدي الى معارضة إرادة الجماهير ، ولذلك يحرص المشرع على تحديد الجهات المختصة بصلاحية الحل ، والأسباب بكل دقة ، كونه سلاح مهم وذو حدين .

---

[١]) د. نعمة السعيد ، النظم السياسية في الشرق الأوسط ، شركة الطبع والنشر الاهلية ، بغداد ، ١٩٦٨ ، ص١٤٧ .

[٢]) د. علاء عبد المتعال ، حل البرلمان في بعض الأنظمة الدستورية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص١٤ .

الفرع الثاني

أسباب اللجوء الى الحل البرلماني

ان هناك مجموعة من الأسباب والمبررات التي تسوغ اللجوء الى الحل البرلماني ، كونه اجراء خطير ومهم ، واللجوء اليه يستلزم ان هناك مبررات قوية اتفق عليها الفقه الدستوري ونحاول توضيحها كالاتي :

أولا: تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وحل الخلاف بينهما :

من ابرز عناصر النظام البرلماني هو التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وان هذا الاشتراك والتعاون بين السلطتين قد يتسبب في خلاف بين السلطات [٣]

حيث ان الخلاف الذي يحصل في الغالب يكون نتيجة قيام البرلمان باتخاذ موقف معارض لسياسة الحكومة ، مما يؤدي ذلك الى استمرار الخلاف وهذا يستلزم انهائه ، وان طريقة الانهاء تتطلب اللجوء الى حل البرلمان عن طريق الحكومة [٤] .

ثانياً: يكون حل البرلمان من اجل دعم رأي الجمهور :

أحيانا هناك مسائل مهمة يتوقف عليها مصير البلاد وتستلزم حسمها من قبل السلطات الدستورية ، التي قد تؤدي الى اثارة الخلاف بين تلك السلطات بشأن حسم المواضيع المصيرية ، وعند ذلك ، ونتيجة عدم الاتفاق على تقرير المصير ، ومن اجل التأكد والوقوف على رأي الشعب يلجأ البرلمان الى حل نفسه[٥]

حيث ان الغاية من حل البرلمان هو الدعوة الى اجراء انتخابات برلمانية جديدة من اجل الوقوف على رأي الشعب في المسائل المهمة فاذا تم انتخاب البرلمان ذاته يعني ان الشعب يؤيد رأي ممثليه ، واذا لم يتم انتخاب مجلس النواب ذاته ، فهذا يعني ان

---

[٣]) د. خالد عباس مسلم ، حق الحل في النظام البرلماني ، مكتبة الثقافة الدينية ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص٢٥ .

[٤]) د. محمود حلمي ، المبادئ الدستورية العامة ، بلا ناشر ، القاهرة ، ١٩٧٥ ، ص٢١٦ .

[٥]) د. السيد صبري ، النظم الدستورية في البلاد العربية ، بلا ناشر ، مصر ، بلا سنة نشر ، ص٦٣ .

رأي الشعب مخالف لرأي البرلمان ، أي ان حل البرلمان بهذه الطريقة يحسم خلاف الرأي بين السلطات [٦] ، لذا تعد هذه الوسيلة لحل البرلمان من اهم وابرز الوسائل للوقوف على رأي الشعب في المسائل المصيرية المهمة التي تتعلق بمصلحة البلد.

المطلب الثاني

اليات حل البرلمان في النظام البرلماني

يعد حل البرلمان احدى وسائل تحقيق التوازن في النظام البرلماني اذ قد يعطي الحق بممارسته للسلطة التنفيذية ، او قد تستخدمه السلطة التشريعية من اجل تحقيق الاستقرار للنظام السياسي واستمراره ، كما قد يختص الشعب بإيقاعه عندما لا يلبي النواب طموحاته وأهدافه ، ويعد حل البرلمان اجراءً دستوريا اذ يعد من مقتضيات النظام العام وقد يساهم في تحقيق تغيير جوهري على سلطات الحكم مما يساهم في تحقيق الاستقرار في نظام الحكم .

ومن اجل تحديد اليات حل البرلمان في النظام البرلماني سوف يتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين وكالاتي:

الفرع الأول : شروط حل البرلمان في النظام البرلماني

الفرع الثاني : الجهات التي لها حق الحل البرلماني في النظام البرلماني

[٦]) د. علاء عبد المتعال ، حل البرلمان في بعض الأنظمة الدستورية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ٢١٩ .

الفرع الأول

شروط حل البرلمان في النظام البرلماني

ان من ابرز الشروط التي ينبغي توافرها لغرض حل البرلمان ان يكون النظام البرلماني قائم على أساس التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وان يكون حل البرلمان كجزاء للحد من السلطات وسوف نتطرق لهذا الموضوع وكالاتي :

أولا: يشترط ان يكون حل البرلمان له تأثير على السلطتين التشريعية والتنفيذية

تملك كل سلطة من سلطات الدولة أسس للتعاون فيما بينها تتجسد بقيام السلطة التشريعية بمشاركة السلطة التنفيذية في اختيار اعضاؤهم وقيام السلطة التنفيذية بمشاركة السلطة التشريعية بمشاركتها في اقتراح القوانين ، كما تتجسد وسائل التوازن بالرقابة المتبادلة التي تقوم بها كل من السلطة التشريعية من جهة ، والسلطة التنفيذية من جهة أخرى ، كما ان حل البرلمان يكون له تأثير على السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فبالنسبة للسلطة التشريعية فأن الحل يؤدي الى توقف البرلمان المنحل عن مباشرة اختصاصاته التي خولها إياه الدستور[٧] ، لذلك فأن حل البرلمان البعض يعتبره كأنه غير موجود ، ويجب ان يمتنع عن مباشرة اختصاصاته الموكلة له دستورياً وتنتهي الحصانة التي يتمتع بها أعضاؤها ، علما ان هذا الاتجاه سارت عليه الملكيات القديمة كالدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥ [٨] ، وسميت هذه النظرية بنظرية الموت المدني كونها تنهي المركز الدستوري للسلطة التشريعية ، ويؤدي الى ادخال البلاد في حالة فراغ تشريعي لحين اجراء انتخابات لمجلس النواب الجديد ،

---

[٧]) د. صلاح الدين فوزي ، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور الفرنسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٤ ، ص١٨٤ .

[٨]) د. عبد المجيد حفيظ سليمان ، الوجيز في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٨ ، ص٣٥٩ .

على الرغم من ان هذه النظرية تتلاءم مع الأنظمة الدكتاتورية التي يكون رئيس الدولة صاحب السلطان المطلق [٩] .

وبالرجوع الى دستور العراق لعام ٢٠٠٥ نجد انه قد اخذ بنظرية الموت المدني اذ بالرجوع للمادة (٦١ / ثامنا) بفقراتها المتعددة لم تنص على إمكانية انعقاد مجلس النواب بعد ان يتم حله مما يعني ذلك ان يترك البلد في حالة فراغ دستوري لحين تشكيل مجلس نواب جديد ، وهذا يعد نقص تشريعي يستلزم معالجته لمواجهة المواضيع المهمة التي قد تعترض البلاد في حالة حل مجلس النواب .

اما البعض الاخر فيرى بأن حل البرلمان لا يؤثر على أداء المهام الأساسية ، والغاية من تبني هذا الاتجاه هو من اجل استمرار العمل وعدم عرقلة عمل الدولة [١٠]

ولكن هذا الاتجاه يخالف القواعد الدستورية المعمول بها فكيف لمجلس نواب تم حله الاستمرار بعمله ؟

ثانيا: يشترط ان يكون حل البرلمان جزاء للحد من السلطات

كما نعلم بأن حل البرلمان يعتبر من ابرز الوسائل لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث ان الحل الرئاسي بعد كجزاء يتم فرضه للحد من محاولة خروج أي من السلطة التشريعية والتنفيذية عن صلاحياتهم المعهودة[١١] .

ويعد الحل الرئاسي هو الطريق الصحيح من اجل مواجهة الخلاف الجدي الذي ينشأ بين السلطة التنفيذية والتشريعية ، كما ان حل البرلمان يعد جزاء في ميدان علاقة السلطة التشريعية بالشعب عندما تكون مبادرة الحل تأتي من الشعب [١٢] فيلجأ مجلس

---

9) AUER ANDREEAS Malinverni gloglo : droit constitution , nelsuisse . 2bde .2. aufl, bem . 2006 .p.204

١٠) د. خالد عباس مسلم ، حق الحل في النظام البرلماني ، مصدر سابق ، ص٣٣٤ .

١١) د. احمد عبد اللطيف إبراهيم ، رئيس الدولة في النظام البرلماني ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٦ ، ص٣٠٧ .

١٢) د. السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، ط٣ ، مكتبة عبدالله وهبة ، القاهرة ، ١٩٤٦ ، ص٥٨٦ .

النواب الى حل ذاتهم عند وجود عقبات تعرقل عملهم .ولكن هذا الحل يعد افضل من الحل الرئاسي لان تصرفات السلطة التشريعية ستكون متفقة مع الفكرة القانونية السائدة[١٣]

ولقد بين الدستور العراقي ان نظام الحكم نيابي برلماني استنادا الى نص المادة الأولى منه الذي يستلزم وجود وسائل فاعلة للتأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتحقيق التوازن السياسي ، لكن بالرجوع الى الدستور نجد ان الصلاحيات التي منحت لمجلس النواب الممثلة للسلطة التشريعية تفوق اختصاصات السلطة التنفيذية ، لذلك فقد اختل اهم مبدأ من مبادئ النظام البرلماني [١٤]

الفرع الثاني

الجهات التي لها حق الحل البرلماني في النظام البرلماني

ان هناك جهات محددة تكون مختصة في ممارسة صلاحية الحل وسوف نتطرق اليها وكالاتي :

أولا: السلطة التشريعية (الحل الذاتي)

ثانيا : السلطة التنفيذية

ثالثا: الشعب

أولا: السلطة التشريعية (الحل الذاتي) :

يقصد بالحل الذاتي هو ان يقوم البرلمان بحل نفسه بنفسه باعتبار ان البرلمان تم تشكيله بواسطة إرادة الشعب ، واصبح عن طريق هذه التخويل يشكل جزء من الحكم وتقرير مصير البلد ، وبإمكانه وبإرادته ان يتنازل عن هذا الحكم [١٥]

---

[١٣]) د. محسن العبودي ، المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية المصرية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص٦٢٣ .

[١٤]) د. احمد احمد الموافي ، رؤية حول الفيدرالية في العراق ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص٤١ .

[١٥]) د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، توازن السلطات ورقابتها (دراسة مقارنة) ، النشر الذهبي للطباعة ، بلا مكان نشر ، ٢٠٠٣ ، ص٢٠٣ .

وقد اعتبر البعض ان الحل الذاتي يعد مساساً لمبدأ سيادة الامة ، على اعتبار ان البرلمان تم تشكيله عن طريق الشعب ، وقد خالف البرلمان هذه الإرادة الشعبية وحل نفسه بنفسه ، في حين هناك رأي يعد حل البرلمان هو تجسيد لمبدأ سيادة الامة لان في النهاية الشعب هو من يقرر إعادة انتخاب البرلمان وتأكيد الإرادة الشعبية ، او انتخاب من يجسدهم بشكل حقيقي ، اذ ان صناديق الاقتراع هي التي تحدد الإرادة الشعبية[١٦] .

وقد اخذت بعض الدساتير بالحل الذاتي مثل دستور النمسا عام ١٩٢٠ والمعدل لعام ١٩٢٩ اذ نص في المادة (٢/٢٩) منه على ان (يستطيع المجلس الوطني وقبل انتهاء مدته التشريعية ان يحل نفسه بمقتضى قانون عادي ، ولا يتم اعمال الحل الذاتي طبقا للمادة المذكورة ، الا في حالة غياب النزاع التقليدي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والذي ينطبق بشأنه نظام الحل الرئاسي طبقا للفقرة الأولى من المادة (٢٩).

كما نص الدستور التركي لعام ١٩٨٢ في المادة (٧٧) على ان (.. يجوز ان تقرر الجمعية اجراء انتخابات جديدة قبل انتهاء مدة ولايتها ..)

اما عن موقف الدساتير العربية فقد اخذ دستور اليمن لعام ١٩٧٠ بالحل الذاتي في المادة (٩٠) التي تنص (يحل مجلس الشعب الأعلى بعد قرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضائه ، ويقدم طلب مناقشة حله من ثلث أعضائه على الأقل او من مجلس الرئاسة)

اما عن موقف الدستور العراقي من الحل الذاتي بعد عام ٢٠٠٣ فقد كان قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ قد اخذ بالنظام النيابي البرلماني ، وقد اخذ بالحل الذاتي ، والحل بقوة القانون ، اما الحل الاول اذ نصت المادة (٦١/هـ) على ان (اذا رفض الاستفتاء مسودة الدستور الدائم ، تحل الجمعية الوطنية وتجري الانتخابات لجمعية وطنية جديدة في موعد أقصاه ١٥ كانون الأول ٢٠٠٥..) .

---

[١٦]) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، الدستور المصري ورقابة القوانين ، دار النهضة العربية ، مصر ، ١٩٤٥ ، ص٢٤٨ .

اما الحل الاخر الذي اخذ الدستور هو عدم استكمال الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم بحلول ١٥ اب ٢٠٠٥ وبشرط عدم مطالبة الجمعية الوطنية تمديد المدة المنصوص عليها في المادة (٦١/و) التي تنص بأنه (عند الضرورة يجوز لرئيس الجمعية الوطنية وبموافقتها باغلبية أصوات الأعضاء ، ان يؤكد لمجلس الرئاسة في مدة أقصاها ١ اب ٢٠٠٥ ، ان هناك حاجة لوقت إضافي لإكمال كتابة مسودة الدستور ،ويقوم مجلس الرئاسة عندئذ بتمديد المدة لكتابة مسودة الدستور لستة اشهر فقط ، ولا يجوز تمديد هذه المدة مرة أخرى) ، لذا يعتبر هذا الحل هو حل يقع بقوة القانون عندما تخل الجمعية بوظيفتها الأساسية في صياغة مسودة الدستور الدائم للعراق[١٧] .

اما دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ فقد اخذ بالحل من نوع اخر استنادا للمادة (٦٤/ أولا) التي تنص (يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ، بناء على طلب من ثلث أعضائه ، او طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية ..) اذ جعل حل البرلمان مرهون اما بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب او بطلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية .

ثانيا : الحل عن طريق السلطة التنفيذية

ان حل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية يتم اما عن طريق رئيس الدولة او الحكومة باعتبار ان السلطة التنفيذية في البرلمان تتميز بانها ثنائية الأطراف وتتكون من رئيس دولة غير مسؤول وحكومة مسؤولة .

١- الحل عن طريق رئيس الدولة

يعد هذا الحل من اختصاص رئيس الدولة يمارسه دون مشاركة مع الحكومة او أي جهة أخرى ، باعتبار ان رئيس الدولة في النظام البرلماني ذا منصب شرفي ، ولكن منحه صلاحية حل البرلمان من باب تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والحكومة صاحبة الصلاحية الفعلية ، كما يتوجه رئيس

[١٧]) ينظر المادتين (٦١/٦٠) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية .

الدولة لهذا الحل عندما يقوم البرلمان بسحب الثقة من الحكومة ، او سحب الثقة من وزارة تتمتع بثقة الأغلبية البرلمانية ، ومن ثم يتم تشكيل وزارة تقوم بالموافقة على حل البرلمان ، أي ان الغاية لمنح هذه الصلاحية لرئيس الدولة هو تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[١٨]

اذ يعد رئيس الدولة حلقة الوصل بين الحكومة والبرلمان من جهة والشعب من جهة أخرى ويراقب اعمال كل سلطة من اجل تحقيق المصلحة العامة ، ومن ابرز مهامه تقديم النصح والإرشاد للجميع في حالة الخروج على القواعد الدستورية ، ولكن في حالة عدم الالتزام بارشاداته يلوح بطريق الحل[١٩]

ومن الأمثلة على دساتير الدول التي اتخذت الحل الرئاسي هو الدستور الأردني لعام ١٩٢٣ في المادة (٣٤) التي تنص (للملك ان يحل مجلس النواب) وكذلك الدستور السوري لعام ١٩٧٣ في المادة (٥٦) منه التي تنص (لرئيس الجمهورية ان يحل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه وتجري الانتخابات خلال تسعين يوم من تاريخ الحل) وكذلك الدستور المغربي عام ١٩٩٦ في المادة (٢٤) التي تنص (للملك حق حل مجلس النواب ...) ومن الدساتير الأجنبية التي اخذت بالحل الرئاسي الدستور الافغاني لعام ٢٠٠٤ اذ نص في المادة (٧٨) على ان (لرئيس الجمهورية حق حل البرلمان) وكذلك الدستور التايواني لعام ١٩٧٣ اذ نصت المادة (٥٥) على ان (لرئيس الجمهورية حق حل البرلمان)

اما في العراق فقد اخذ القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ بالحل الرئاسي في المادة (٦٣) التي نصت على ان (للملك الحق في حل البرلمان) ، اما دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ التي نصت المادة (٦٤) منه على (أولا: يحل مجلس النواب بالأغلبية

---

[١٨]) د. محمد انس قاسم جعفر ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، مصر ، ١٩٩٩ ، ص٣٦٦ .

[١٩]) د. رافع خضر شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص٤٨ .

المطلقة لعدد أعضائه ، بناء على طلب من ثلث أعضائه او طلب من رئيس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية ، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء

ثانيا: يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب الى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل...) أي لم يأخذ بالحل الرئاسي انما جعل الحل بناء على طلب رئيس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية بأغلبية أعضاء مجلس النواب المطلقة .

٢- الحل عن طريق الحكومة

ان الحكومة في النظام البرلماني هي صاحبة السلطة الفعلية والطرف الثاني لتحقيق التوازن السياسي مع السلطة التشريعية ، لذلك فمن وسائل التوازن التي تملكها الحكومة هي صلاحيتها في حل البرلمان ، لاسيما عند حصول خلاف واصطدام بين الوزارة والبرلمان ، ومن اجل الخروج من المأزق ، فتطلب الحكومة من رئيس الدولة حل البرلمان [٢٠] ، اذ الفرق بين الحل الرئاسي والوزاري ، بأن الحل الرئاسي تكون صلاحية رئيس الدولة فقط ، اما الحل الوزاري فأن الوزارة هي من تقترح على رئيس الدولة حل البرلمان لوجود خلاف مع البرلمان شرط ان يكون طلب الحكومة متفق مع الرأي العام[٢١] .

اما من اهم التطبيقات الدستورية للحل عن طريق الحكومة ، دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ في المادة (٨٨) التي نص (يجوز بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد وبموافقة المجلس الأعلى للاتحاد حل المجلس الوطني الاتحادي) وكذلك الدستور الليتواني لعام ١٩٩٣ في المادة (٧٦) التي نصت (لرئيس الجمهورية ان يقوم بحل البرلمان بطلب مسبب ومعلل من قبل رئيس الوزراء) .

---

[٢٠]) د. صالح جواد الكاظم ود.علي غالب العاني ، الأنظمة السياسية ، مطبعة دار الحكمة ، بغداد ، ١٩٩١ ، ص٣٦٦ .

[٢١]) احمد عبد اللطيف إبراهيم ، مصدر سابق ، ص٣٠٧ .

ثالثاً : الشعب

ان البرلمان هو الجهة التي يتم انتخابها من قبل الشعب ويتم منحهم الثقة اذ ان بقاء البرلمان وحله متعلق بإرادة الشعب ، لذلك فأن الجهة التي نصبت البرلمان بإمكانها ان تقدم طلب بحله ، ويعد من ابرز مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ، عندما يكون الشعب رقيب وذو دور فعال في متابعة عمل السلطة التشريعية ، ويكون اللجوء الى الشعب اما لغرض الاحتكام اليه عند حصول خلاف بين السلطة التشريعية والتنفيذية ، فأما ان يحكم البرلمان بحل البرلمان او ان يحكم بوجوب استقالة الحكومة [٢٢] .

او ان الشعب المتجسد بالناخبين يقدم طلب بأجراء استفتاء بحل البرلمان ، واذا صوت الاستفتاء على حل البرلمان فيتم حله ، واجراء انتخابات جديدة ، اذ يحق للناخبين بنسبة محددة ينص عليها الدستور ان البرلمان لم يعد معبر عن رأيه ، بحل البرلمان ، اما اذا لم تتحقق الأغلبية المطلوبة في الدستور فيعد بمثابة تجديد لثقة البرلمان[٢٣]

وان الحل الشعبي يعد من اكثر الحلول المقبولة لمواجهة تقاعس البرلمان عن أداء واجباته ومخالفة واجباته الوظيفية اذ هو يمثل هيمنة الإرادة الشعبية على إرادة النواب ، وبذلك يكون الشعب هو الضامن لتنفيذ الدستور في الدولة ويقوم بمهمة الحكم وصيانة احكام الدستور.

ومن الأمثلة على ذلك حل البرلمان عام ١٨٦٨ في بريطانيا بشأن فصل الكنيسة عن الدولة في ايرلندا ، كما نص الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ على الحل الشعبي بالنص في المادة (٩٥) على انه (تنتهي مدة بقاء الحكومة ككل في عملها اذا اقر مجلس الشعب اقتراحا بعدم الثقة ...)

---

[٢٢]) د. فؤاد العطار ، النظم السياسية والقانون الدستوري ،ج١ ، (في تطور الفكر السياسي) ، دار النهضة العربية ، مصر ، ١٩٦٥ ، ص٣٤٥ .

[٢٣]) مها بهجت يونس ، حل المجالس النيابية في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٥، ص٣٧ .

المطلب الثالث

تنظيم حل البرلمان في الأنظمة البرلمانية

ان حل البرلمان يعد من الإجراءات الدستورية التي يترتب عليها انهاء ولاية البرلمان ، قبل انتهاء مدته القانونية المحددة في الدستور ، وان التبعات القانونية التي تترتب على الحل ترك البلد في حالة فراغ دستوري ، وبالنظر لخطورة هذا الاجراء ومايترتب عليه من عقبات ، فلا بد ان يكون هناك تنظيم لهذا الاجراء وتحديد الياته ، ومبرراته ، ومن اجل تنظيم حل البرلمان سوف يتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين وكالاتي :

الفرع الأول : الية تنظيم حل البرلمان في الأنظمة البرلمانية

الفرع الثاني : مبررات حل البرلمان في الأنظمة البرلمانية

الفرع الأول

الية تنظيم حل البرلمان في الأنظمة البرلمانية

ان حل البرلمان لا يتم اعتباطا بل لابد من ان تكون جهات محددة هي التي توافق على حل البرلمان لأهمية هذا الاجراء وما تترتب عليه من عقبات كبيرة فبعض الدساتير تستلزم موافقة السلطة التنفيذية التي قد تتمثل بموافقة رئيس الدولة على الحل [٢٤] ، او ان يتم الحل عن طريق رئيس الدولة والحكومة معا [٢٥] ، او يتم الحل عن طريق استحصال موافقة الشعب [٢٦] ، وبعض الدساتير تستلزم موافقة البرلمان على

---

[٢٤]) نصت المادة (٢٧) من دستور المغرب لعام ١٩٩٦ على ان (للملك حق حل مجلسي البرلمان ....) .

[٢٥]) نصت المادة (٦٣) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ على ان (يمكن حل الجمعية الوطنية بعد استحصال موافقة رئيس الجمهورية من قبل رئيس الوزراء ..) .

[٢٦]) نصت المادة (٧٥) من دستور فلسطين لسنة ٢٠٠١ على ان (يجوز للرئيس اذا استفحل الخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ان يعيد تشكيل الوزارة ، او ان يتضامن مع الحكومة ، ويطلب من الشعب الاستفتاء على حل المجلس التشريعي ...) .

الحل ويسمى الحل الذاتي[٢٧] ، وان اشتراط موافقة جهة معينة على الحل كما حددها الدستور تعد موافقة الزامية.

كما تعد من ضوابط حل البرلمان هو لا يمكن إعادة حله لذات السبب [٢٨] ، والغاية من عدم السماح للجهات المفوضة بحل البرلمان بحله لذات السبب مرتين لمنع تعسف استعمال الحق ، حتى لا يتم حل البرلمان لأكثر من مرة لنفس السبب ، كما يجب الا يتم حل البرلمان الا بعد مرور مدة معينة [٢٩] ، والغاية من وجود هذا التنظيم هو لكي يمارس البرلمان عمله ، فلا يمكن حله قبل ذلك ، ويعد ذلك ضمانة حقيقية للبرلمان حتى يمارس عمله ويتم التأكد من عمله .

الفرع الثاني

مبررات حل البرلمان في الأنظمة البرلمانية

ان النظام البرلماني القائم على أساس التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، لكن أحيانا قد يحصل خلاف بين السلطتين ، وان الخلاف الذي ينشب لا يمكن معالجته الا عن طريق حل البرلمان ، وان اكثر التطبيقات الدستورية تتبع هذا الطريق لحل الازمة كما هو الحال في الهند[٣٠] وفي مثل هذه الحالة يتم العودة الى الشعب الذي يقرر إعادة منح الثقة للبرلمان بان يجدد انتخابهم ، او لا يتم انتخابهم مرة أخرى مما يؤدي الى تأييد الوزارة .

---

[٢٧]) نصت المادة (٢/٢٩) من دستور النمسا لعام ١٩٢٠ المعدل عام ١٩٢٩ على ان (يستطيع المجلس الوطني وقبل انتهاء مدته التشريعية ان يحل نفسه بمقتضى قانون عادي....) .

[٢٨])اذ نصت المادة (١٠٧) من دستور الكويت على ان (للأمير ان يحل مجلس الامة بمرسوم يبين فيه أسباب الحل على انه لا يجوز حل المجلس لذات السبب لأكثر من مرة) .

[٢٩]) اذ نصت المادة (١٢) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ (... ولا يجوز حل الجمعية الوطنية مرة أخرى لذات السبب خلال السنة التي تلي الانتخابات) .

[٣٠]) حصل خلاف بين السلطتين عام ١٩٧٠ وعلى اثر ذلك حل المجلس الأدنى .

وان الغاية من حل البرلمان هو لحسم الخلاف بين السلطات ومن اجل ضبط وتنظيم عمل النظام السياسي واستقراره ، لاسيما في ظل التعددية الحزبية وتشكيل حكومة ائتلافية[٣١] .

ويعد اللجوء الى الحل البرلماني لحل الخلاف بين السلطات من ابرز مبررات اللجوء الى الحل ، كما ويعد الوقوف على رأي الشعب صاحب السيادة والذي منح الثقة للبرلمان هو المبرر المهم أيضا في اللجوء الى الحل النيابي ، عندما يثور خلاف بين السلطات الدستورية حول مسألة مهمة سياسية تتعلق بمصير البلاد ومستقبله ، فيكون الفيصل في حلها هو اللجوء الى صاحب السيادة (الشعب) كما هو الحال في حالة حل البرلمان عام ١٨٦٨ في إنكلترا بشأن مسألة مهمة وهي فصل الدين (الكنيسة) عن الدولة في ايرلندا [٣٢] .

كما تم حل البرلمان في مصر عام ١٩٧٩ لغرض استطلاع رأي الشعب على معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل[٣٣]

وبالرجوع الى الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فنجد ان له حالة خاصة في حل البرلمان فلا يمكن عده حل رئاسي لأنه قيد سلطة رئيس الجمهورية ولم يمنحه إمكانية القيام

---

[٣١]) د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري (نظرية الدولة) ط٢، المكتبة الوطنية ، بغداد ، ١٩٨١ ، ص١٨٠ .

[32] (harry street and rodney brazier .constitution and administrative law ,fifth edition, tuchard clay(the chauce press) ltd great brith .1985 p,76

[٣٣]) د. خالد عباس مسلم ، حق الحل في النظام النيابي البرلماني ، مصدر سابق ، ص١٧٧ .

بالحل بشكل منفرد ولم يجعل الحل وزاري بل اتبع طريقتين لحل البرلمان بموجب المادة (٦٤) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وهي :

ان يتقدم ثلث أعضاء البرلمان بطلب الحل ويصوت على الطلب الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب ويعد ذلك حل ذاتي .

اما الطريق الثاني وهو منح رئيس الجمهورية حق الموافقة على طلب حل المجلس النيابي الذي يتقدم به مجلس الوزراء ، وان رئيس الجمهورية غير ملزم بالموافقة اذ له حق رفض الطلب او قبوله ، واذا وافق على طلب الحل يحال الى البرلمان للتصويت على قرار الحل من عدمه .

فنجد من ذلك ان الحل بيد مجلس النواب لان رئيس مجلس الوزراء ليس له صلاحية سوى تقديم طلب حل مجلس النواب ، ورئيس الجمهورية له ان يوافق على الطلب او يرفضه ، مما يساهم في تقوية سلطة مجلس النواب على حساب السلطة التنفيذية ، مما ينعكس سلبا على أداء مجلس النواب لعدم وجود رادع له ، كون جعل الحل بيده يخل بالتوازن المفترض ان يكون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

ولم ينظم الدستور الوضع القانوني لمجلس النواب خلال الفترة من تاريخ حله الى تاريخ انعقاد المجلس الجديد وما يترتب على ذلك من حالة فراغ تشريعي ، تدخل البلد في ازمة سياسية .

الخاتمة :

بعد ان انتهينا من كتابة بحثنا الموسوم (الية حل مجلس النواب ومبررات حله في ظل دستور ٢٠٠٥) من خلال دراسة شروط الحل والجهات المختصة بالحل والياته توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات التي سنوضحها تباعا وكالاتي :

الاستنتاجات:

١- تملك كل سلطة من سلطات الدولة أسس للتعاون فيما بينها تتجسد بقيام السلطة التشريعية بمشاركة السلطة التنفيذية في اختيار اعضاؤهم وقيام السلط

التنفيذية بمشاركة السلطة التشريعية بمشاركتها في اقتراح القوانين ، كما تتجسد وسائل التوازن بالرقابة المتبادلة التي تقوم بها كل من السلطة التشريعية من جهة ، والسلطة التنفيذية من جهة أخرى.

٢- يعني الحل انتهاء المدة المحددة للبرلمان قبل انتهاء الفصل التشريعي ، ولذلك يعد اجراء خطير لأنه يؤدي الى معارضة إرادة الجماهير ، ولذلك يحرص المشرع على تحديد الجهات المختصة بصلاحية الحل ، والأسباب بكل دقة ، كونه سلاح مهم وذو حدين .

٣- يعد حل البرلمان من ابرز الوسائل لتحقيق التوازن بين السلطات ، وحل الخلاف بينهما ، كما يعمل على الرجوع للشعب للوقوف على رأيه في المسائل المهمة التي تخدم البلاد .

٤- البعض يعتبر ان حل البرلمان يعني انهاءه وعدم ممارسة أي عمل من اعماله ، في حين البعض يعتبر ان حل البرلمان لا يؤثر في قيام مجلس النواب بمباشرة مهامه الرئيسية .

٥- ان حل البرلمان يكون على ثلاثة أنواع اما حل ذاتي او حل عن طريق السلطة التنفيذية او حل واسطة الشعب .

المقترحات :

١- نقترح ان يكون حل مجلس النواب لا يؤدي الى دخول البلد في حالة فراغ تشريعي حيث يمارس مهامه الرئيسية بالقدر الذي يحافظ على عدم دخول البلاد في حالة الفراغ التشريعي .

٢- نقترح تفعيل وسيلة حل البرلمان بيد الشعب عند حصول خلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في حسم المسائل المصيرية التي تهم البلاد من اجل الوقوف على رأي الشعب كون هذه المسائل تهم الشعب بشكل كبير جدا .

٣- نقترح ان يتم الاخذ بالحل الشعبي لأنه يعد من اكثر الحلول المقبولة لمواجهة تقاعس البرلمان عن أداء واجباته ومخالفة واجباته الوظيفية اذ هو يمثل هيمنة الإرادة الشعبية على إرادة النواب ، وبذلك يكون الشعب هو الضامن لتنفيذ الدستور في الدولة ويقوم بمهمة الحكم وصيانة احكام الدستور.

٤- نقترح ان يتم تعديل الدستور العراقي ومن اجل الحفاظ على التوازن السياسي ان يكون الحل رئاسي بموافقة رئيس الجمهورية او الحل الشعبي بمنح سلطة الحل للناخبين بتحديد اغلبية محددة للمطالبة من قبل الشعب بحل البرلمان عند مخالفته واجباته الوظيفية .

٥- نقترح ان يتم تنظيم الوضع القانوني في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لمجلس النواب خلال الفترة من تاريخ حله الى تاريخ انعقاد المجلس الجديد لكي لا يقع البلد في حالة فراغ دستوري .

المصادر :

الكتب القانونية

١- د. احمد احمد الموافي ، رؤية حول الفيدرالية في العراق ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨.

٢- السيد صبري ، النظم الدستورية في البلاد العربية ، بلا ناشر ، مصر ، بلا سنة نشر.

٣- د. السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، ط٣ ، مكتبة عبدالله وهبة ، القاهرة ، ١٩٤٦.

٤- د. خالد عباس مسلم ، حق الحل في النظام البرلماني ، مكتبة الثقافة الدينية ، القاهرة ، ١٩٩٩.

٥- د. رافع خضر شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢.

٦- د. صالح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني ، الأنظمة السياسية ، مطبعة دار الحكمة ، بغداد ، ١٩٩١.

٧- د. صلاح الدين فوزي ، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور الفرنسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٤.

٨- د. عبد المجيد حفيظ سليمان ، الوجيز في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٨

٩- د. علاء عبد المتعال ، حل البرلمان في بعض الأنظمة الدستورية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤.

١٠- د. فؤاد العطار ، النظم السياسية والقانون الدستوري ،ج١ ، (في تطور الفكر السياسي) ، دار النهضة العربية ، مصر ، ١٩٦٥.

١١- د. محسن العبودي ، المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية المصرية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦.

١٢- د. محمد انس قاسم جعفر ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، مصر ، ١٩٩٩ .

١٣- د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، توازن السلطات ورقابتها (دراسة مقارنة) ، النشر الذهبي للطباعة ، بلا مكان نشر ، ٢٠٠٣ .

١٤- د. محمود حلمي ، المبادئ الدستورية العامة ، بلا ناشر ، القاهرة ، ١٩٧٥.

١٥- د. مصطفى أبو زيد فهمي ، الدستور المصري ورقابة القوانين ، دار النهضة العربية ، مصر ، ١٩٤٥.

١٦- د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري (نظرية الدولة) ط٢، المكتبة الوطنية ، بغداد ، ١٩٨١.

١٧- د. نعمة السعيد ، النظم السياسية في الشرق الأوسط ، شركة الطبع والنشر الاهلية ، بغداد ، ١٩٦٨ .

الرسائل والاطاريح :

اطاريح الدكتوراه

١- د. احمد عبد اللطيف إبراهيم ، رئيس الدولة في النظام البرلماني ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٦

رسائل الماجستير

١- مها بهجت يونس ، حل المجالس النيابية في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٥

المصادر الأجنبية :

[1]- AUER ANDREEAS Malinverni gloglo : droit constitution , nelsuisse . 2bde .2. aufl, bem . 2006

2_ harry street and rodney brazier .constitution and administrative law ,fifth edition, tuchard clay(the chauce press) (ltd great brith .1985

الدساتير :

١-دستور النمسا لعام ١٩٢٠ المعدل عام ١٩٢٩ .

٢- دستور فرنسا لعام ١٩٥٨.

٣- دستور الكويت عام ١٩٦٢ .

٤- دستور المغرب لعام ١٩٩٦.

٥- دستور فلسطين لسنة ٢٠٠١.

٦- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية عام ٢٠٠٤.

٧- دستور العراق الدائم لعاد ٢٠٠٥ .