

حل مجلس النواب في ضوء التوازن بين السلطات دراسة في إطار دستور

٢٠٠٥ النافذ

أ.م.د. عكاب احمد محمد

okab-ahmed@uofallujah.edu.iq

جامعة الفلوجة – كلية القانون

THE DISSOLUTION OF PARLIAMENT IN LIGHT OF THE BALANCE BETWEEN THE POWERS: A STUDY WITHIN THE FRAMEWORK OF THE IRAQI CONSTITUTION 2005

Assist. Prof. Dr. Okab ahmed mohammed
College of law – University of Fallujah

المستخلص

تبنى المشرع في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، النظام البرلماني، وتجدر الإشارة الى ان احد الأركان التي يقوم عليها النظام البرلماني التقليدي، هي التوازن والمساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا التوازن يتحقق عندما تمتلك كلا السلطتين وسيلة تأثير متبادلة، وطبقا لذلك تعد وسيلة التأثير التي تمتلكها السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية هي سحب الثقة، بينما وسيلة السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية هي حل مجلس النواب، ويمكن القول ان هاتين الوسيلتين تعد سلاحا تمتلكه احدهما تجاه الاخرى، ومن ثم ذلك يضمن التوازن والمساواة بين السلطات انفة الذكر، وقد سعت الدول في دساتيرها الى تضمينها نصوصا من شأنها ضمان ذلك التوازن المنشود، وقد تباينت الدول في معالجة مسألة حل مجلس النواب، ويرجع ذلك الى جملة من الاسباب، منها فلسفة الدستور وكذلك طبيعة النظام السياسي، ومدى تحقيق توازن بين سلطات الدولة الناتج عن فلسفة الدستور، وان درجة الخلاف بين الحكومة والبرلمان هو الذي يؤدي الى سعي السلطة التنفيذية اللجوء الى سلاح

حل البرلمان، بالتالي وجود حل مجلس النواب هو الذي يخلق التوازن بين السلطتين، من هنا كانت رغبتنا في تناول موضوع حل مجلس النواب ومدى فاعليته في تحقيق التوازن بين السلطات.

الكلمات المفتاحية: توازن - حل - السلطات - مجلس النواب

Abstract

The Iraqi legislator adopted the parliamentary system in the constitution 2005, the parliamentary system includes the balance between the legislative and executive authorities, this balance is achieved when both authorities have a means of mutual influence. Where, the means of influence that the legislative authority has towards the executive authority is the withdrawal of confidence, while the means that the executive authority has is terminating the House of Representatives. These two means are a weapon that one possesses against the other, this assists in ensuring the balance between the executive and legislative authorities. States around the world have included such balance in their constitutional texts, with varied dealing with the issue of dissolution of the parliament. this depends on number of reasons including the philosophy of the constitution, the nature of the political system and the extent of achieving the balance between the authorities of the state. The disagreement between the government and parliament is the main reason which might lead to the pursuit of the terminating Parliament by the execution authority. So that, this research examines the issue of the dissolution of parliament as an efficient means to keep balance between the two authorities.

key words :Balance - Dissolution - Authorities - Parliament

المقدمة

يتفق الفقه الدستوري على ان النظام البرلماني، من اهم اركانه التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويتحقق ذلك من خلال حيازة كل سلطة

وسيلة تأثير تجاه الاخرى، ووجود تلك الوسيلة، هي التي تضمن ذلك التوازن، وغياب او ضعف احدها يؤدي الى تغليب احدى السلطات على الاخرى، ومن ثم يؤدي الى اختلال اركان النظام البرلماني، والاضرار بالمصلحة العامة وحقوق وحرية الافراد، من هنا وجدنا ضرورة تناول حل مجلس النواب وفاعليته في ضوء التوازن بين السلطات، ومعرفة فيما اذا كانت إجراءات حل مجلس النواب بصيغته الحالية فاعلة في تحقيق التوازن مع السلطة التشريعية ام لا . واستنادا لما تقدم سوف تكون اليات البحث من خلال ما يلي :

اولاً/ اهمية البحث: يمكن ملاحظة اهمية البحث من خلال النقاط التالية:

١- يعد حل مجلس النواب وسيلة مهمة تمتاها السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية، وغياب تلك الوسيلة سوف يؤدي الى تغليب كفة السلطة التشريعية ويجعلها هي المرجحة، مما يعرض حقوق الافراد وحريةاتهم الى الخطر بسبب انحراف البرلمان في ممارسة دوره التشريعي .

٢- رغبتنا في تسليط الضوء على نصوص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، وبخاصة تلك المتعلقة بحل مجلس النواب، لنرى هل هي فاعلة في حل مجلس النواب ام لا .

٣- معرفة درجة التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية التي اوجدها المشرع في ظل الدستور النافذ، ويتحقق ذلك في ظل نصوص دستورية تمنح السلطة التنفيذية سلطة حل مجلس النواب بشكل فاعل، عندما توجد ضرورة لذلك .

ثانياً/ مشكلة البحث: تظهر مشكلة البحث من خلال التساؤلات الآتية:

ما المقصود بالحل البرلماني؟ وهل يمارس الحل الذي جاء به المشرع العراقي وفق المادة (٦٤) من الدستور النافذ، دوراً فاعلاً في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟ ام ان هناك قصورا تشريعيا في ذلك؟

ثالثاً/ منهجية البحث: سوف نتبع في كتابة بحثنا المنهج الاستقرائي والتحليلي، من خلال جمع المادة العلمية عن حل مجلس النواب وفاعليته في

تحقيق التوازن بين السلطات، سواء كانت نصوصا دستورية ام اراء فقهية، وتحليلها؟ .

رابعاً/ نطاق البحث: نتناول في بحثنا فاعلية حل مجلس النواب في إطار دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، ودوره في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكذلك على سبيل الاستثناس سوف نستعرض نصوص دساتير بعض الدول الخاصة بحل مجلس النواب.

خامساً/ خطة البحث: تتوزع مادة البحث على مبحثين، الاول التعريف بالحل البرلماني ومبرراته، بينما الثاني عن أنواع الحل النيابي وموقف المشرع العراقي منه، ومن ثم نختم بحثنا بخاتمة ندون فيها الاستنتاجات والمقترحات التي توصلنا اليها. والله ولي التوفيق.

المبحث الاول

التعريف بالحل البرلماني ومبرراته

بهدف اعطاء صورة واضحة عن الحل البرلماني، فقد ارتأينا تقسيم المبحث على مطالب ثلاثة، الاول عن نبذة تاريخية عن الحل البرلماني، والثاني عن تعريف الحل البرلماني، بينما الثالث عن مبررات الحل، وذلك على النحو الاتي:

المطلب الاول

نبذة تاريخية عن الحل البرلماني

يجمع الفقه على ان انكلترا هي مهد نشوء النظام البرلماني، فمنذ عام ١٧١٤ تعاقب على الحكم في انكلترا سلسلة من الملوك، ويعد (والبول) اول رئيس وزراء في تاريخ انكلترا السياسي، وكان ينسب اليه الفضل في تقدم معالم النظام البرلماني وظهوره بالمعنى الحقيقي، ورغم استمرار الرئيس (والبول) مدة طويلة رئيس للحكومة الا انه في عام ١٧٤١ حصل خلاف بينه وبين

اعضاء مجلس العموم البريطاني بسبب ادارته السيئة للبلاد^(١)، ومن ثم ادى ذلك الخلاف الى لجوء مجلس العموم البريطاني، لسحب الثقة من رئيس الوزراء، اذ استند اعضاء المجلس الى اسانيد دستورية في حملتهم على ان منصب الوزير الاول هو منصب غير قانوني ولا وجود له ومن ثم ادى ذلك الى ان فقدت الحكومة الاغلبية في مجلس العموم ومن ثم اعلن رئيس الحكومة استقالته في تلك المرحلة^(٢). ويمكن القول ان التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية كان مفقوداً، اذ ان البرلمان كان مرجحاً واجبر الحكومة الى تقديم الاستقالة في تلك الفترة.

وفي عام ١٧٧٠ قام الملك بتعيين اللورد (نورث) رئيس وزراء واستمرت وزارته حتى عام ١٨٧٢ رغم نزاعه المستمر مع البرلمان على سياستها وبدأ البرلمان بتحقيق اغلبية اجبرت رئيس الحكومة على تقديم استقالته، وفي عام ١٨٧٣ اسندت الوزارة الى (وليم بت) وكان يمتلك اغلبية في مجلس العموم، لكن لم تستمر الوزارة طويلاً حتى دب الخلاف بينها وبين البرلمان، وكان سبب الخلاف هو قانون التمرد الذي قدمته الحكومة في تلك الفترة، وادى ذلك الصراع والخلاف الى القضاء على جميع السوابق الدستورية والتطور الذي وصل اليه النظام البريطاني في انكلترا، وذلك من خلال قيام (وليم بت) التفكير في حل مجلس العموم واستفتاء الشعب بأجراء انتخابات، وبالفعل تم حل مجلس العموم، واجريت الانتخابات في عام ١٨٠٤، وقد حقق وليم بت اغلبية ساحقة في الانتخابات، ومنذ تلك الفترة اصبح الحل النيابي سلاحاً تستطيع الحكومة ان تستخدمه، عندما يدب الخلاف بينها وبين

(١) د. ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٥، ص ٣٠٢ .

(٢) د. وحيد رأفت ود. وايت ابراهيم: القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٣٧، ص ٣٧٥ .

البرلمان^(١)، وبالنظر الى النتائج الخطيرة التي تترتب على الحل فقد حرصت الدول في دساتيرها على احاطة الحل بمجموعة من الضمانات، منها عدم جواز حل مجلس النواب لذات السبب الذي من اجله تم حل مجلس النواب السابق، وان يكون قرار حل مجلس النواب مسبباً، وكذلك لا يجوز حل مجلس النواب اثناء فترة استجواب الحكومة، وان يتضمن قرار حل المجلس الدعوة الى اجراء انتخابات في وقت قصير ومحدد، كذلك ضرورة دعوة مجلس النواب الجديد الى الانعقاد خلال فترة قصيرة حتى لا تتعطل الحياة البرلمانية^(٢).

ونخلص مما تقدم ان الحل البرلماني من شأنه ان يحقق التوازن بين السلطتين، وبدونه تبقى كفة البرلمان راجحة على كفة الوزارة، حيث يعدّ السلاح القوي والفعال في هذا النظام.

المطلب الثاني

تعريف الحل البرلماني

اختلف الفقه الدستوري حول مفهوم الحل البرلماني، ونتيجة لذلك تباينت التعريفات لذا سوف نقوم باستعراض البعض منها، فقد عرف الحل على انه (انهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية، اي قبل انتهاء مدة الفصل التشريعي للمجلس)^(٣)، ولنا ملاحظة على التعريف اعلاه، وهي عدم ذكر دور السلطة التنفيذية في استخدام الحل كسلاح لتحقيق التوازن مع السلطة التشريعية .

(١) د. يحيى الجمل: الانظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٨٠، ص ٢٠٢. كذلك ينظر: د. وحيد رأفت د. وايت ابراهيم: المصدر السابق، ص ٣٨١.

(٢) يحيى غازي عبد المحمدي: النظام البرلماني العراقي في ظل دستور العراق ٢٠٠٥، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٧، ص ٣٧.

(٣) د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا: وضع السلطة التنفيذية "رئيس الدولة- الوزارة" في الانظمة السياسية المعاصرة دراسة تحليلية بين النصوص والواقع، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٧٥.

وذهب البعض الآخر الى ان الحل معناه هو (ان يعرض على الشعب صاحب الامر والنهي ما شجر من خلاف بين سلطات الدولة)^(١)، واذا جار لنا التعليق على التعريف اعلاه، نقول ان الحل هو استفتاء رأي الشعب، وذلك ان حل المجلس النيابي يتبعه حل الحكومة ايضا التي تستند الى ثقة البرلمان.

كذلك يرى الفقه ان الحل هو (اداة او فرملة لمنع تجاوز وشطط السلطة التشريعية المتزايد في اسقاط الحكومة كلما عنَ لها ذلك)^(٢)، ان التعريف اعلاه فيه اشارة الى ان الحل هو سلاح بيد السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية، مما يؤدي الى اقامة توازن بين السلطات، وعلى هذا النحو نجد حق الحل اداة في يد الوزارة تستطيع ان تدفع به اوجه التحدي والتهديد من جانب البرلمان، فهي وسيلة الوزارة ان تؤمن لنفسها المساواة مع البرلمان والاستقلال عنه، ومن ثم يتحقق اهم اهداف النظام البرلماني ومبادئه وهو التوازن بين السلطات^(٣). وذهب البعض الى ان حق الحل هو عبارة عن استفتاء للشعب القصد منه إيجاد علاقة مباشرة ومستمرة بينه وبين ممثليه تمكنه من مباشرة الحكم ومن ثم يعد مظهرا من مظاهر الديمقراطية^(٤). وذهب البعض الآخر الى ان الحل يقصد به (قدرة السلطة التنفيذية على انهاء البرلمان او أحد مجلسيه قبل انتهاء مدته ودعوة الامة لانتخاب مجلس نيابي جديد)^(٥).

وهناك رأي اخر يذهب الى ان حل البرلمان ذو بعد سياسي، ونتيجة لذلك ظهر مفهوم سياسي للحل وهو (وسيلة لتطبيق سيادة الامة الذي يوجب الاحتكام الى الشعب في الامور الهامة والخطيرة التي تتعلق بمستقبل البلاد

(١) د. محمد عبد الحميد ابو زيد: حل المجلس النيابي-دارسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص ١٥٧.

(٢) د. ابراهيم عبدالعزيز شبحا: المصدر السابق، ص ٧٧.

(٣) محمد عزت فاضل الطائي: فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥- دراسة مقارنة- اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠١٤، ص ١٦٩.

(٤) hauriou: droit constitutionnel et institutions politiques. Paris, 1993. p.56.

(٥) د. وحيد رأفت ووايت ابراهيم: المصدر السابق، ص ٤٧٢.

وينقل الحكم والكلمة الاخيرة للشعب ممثلاً بهيئة الناخبين^(١)، نخلص مما تقدم من استعراض مفاهيم الحل البرلماني، ان الحل هو سلاح بيد السلطة التنفيذية، تشهره بوجه السلطة التشريعية طالما تمتلك الاخيرة سلاح المسؤولية الوزارية، وهذا من شأنه ان يحقق التوازن بين السلطات مما يحافظ على كيان الدولة، وعدم اختلال التوازن بين السلطات بترجيح احدهما على حساب الاخرى، وذلك ان حل مجلس النواب، من شأنه سحب الثقة من الوزارة واجراء انتخابات . بالتالي الاحتكام الى الشعب عبر الانتخابات.

المطلب الثالث

مبررات الحل

لاشك في ان هناك مبررات وأسباب تقف وراء اللجوء الى حل البرلمان، نتناولها على النحو الاتي:

اولاً/ حصول خلاف بين الحكومة والبرلمان: قد يقع الخلاف وعدم الانسجام بين الحكومة والبرلمان، والذي من شأنه تعطيل عمل الحكومة، ومن ثم تلجأ كل سلطة الى ممارسة وسيلة مؤثرة تجاه الاخرى، وهي تقابل المسؤولية السياسية التي تمتلكها السلطة التشريعية تجاه التنفيذية، ووسيلة الحكومة هي اللجوء الى حل البرلمان.

ثانياً/ تعزيز الأغلبية: من مبررات حل مجلس النواب هو لجوء الحكومة الى حل البرلمان والدعوة الى انتخابات بهدف الحصول على اغلبية مستقرة تساند الحكومة في تنفيذ برنامجها الحكومي.

ثالثاً/ تحقيق الاستقرار السياسي: من الأسباب التي تدعو الى حل البرلمان هي حصول فوضى وعدم الاستقرار السياسي وحصول اضطرابات وثورات ومظاهر عصيان واحتجاجات في البلاد، ولاتجد الحكومة أرضاءً للرأي العام سوى اللجوء الى حل مجلس النواب والدعوة الى انتخابات مبكرة^(٢). وتتجلى ضرورة الحل ليحفظ التوازن

(١) د. سليمان محمد الطماوي: القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٨٢، ص ٥٢.

(٢) هند كامل عبد زيد المرشدي : هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٢ ، ص ٥٤.

بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني فهو المقابل الطبيعي والحتمي للمسؤولية الوزارية، فكما أن الوزارة في النظام البرلماني مسؤولة أمام البرلمان بما له من سلطة في سحب الثقة منها، لذا يكون للحكومة سلطة حل البرلمان.

المبحث الثاني

انواع الحل النيابي وموقف المشرع العراقي منه

يتفق الفقه الدستوري الى ان الحل النيابي يتعدد الى انواع ثلاثة، وبهدف تسليط الضوء والتعرف عليها وبيان موقف المشرع العراقي من الحل، سوف نقسم المبحث على مطلبين، الاول عن انواع الحل بينما الثاني عن موقف المشرع العراقي من الحل، وذلك على النحو الاتي:

المطلب الاول

انواع الحل النيابي

يرى الفقه الدستوري ان الحل النيابي يتنوع الى ثلاثة انواع، الحل الرئاسي والحل الوزاري والحل الذاتي، نستعرضها على الشكل التالي:

اولاً/ الحل الرئاسي: نشأ الحل الرئاسي في انكلترا، ويذهب الفقه على ان الحل الرئاسي يقصد به الحل المنوط برئيس الدولة، والذي يمارسه نتيجة الخلاف مع البرلمان، واعتقاد كل طرف من الاطراف انه يعبر عن حقيقة الرأي العام، فيرى رئيس الدولة ان خير وسيلة هي للدفاع عن آرائه وسياسته التي يعتقد انها تتفق مع ميول الامة ورغباتها حل البرلمان، ويعد الحل الرئاسي عملاً متمماً لإقالة الوزارة المؤيدة من البرلمان، ويطلق عليه بالحل الرئاسي لأنه وان قام به الرئيس عن طريق الوزارة الجديدة التي عينها بعد الوزارة المقالة الا ان فكرة الحل مبنية على رأيه الشخصي^(١). ومن الدول التي تأخذ بالحل الرئاسي هي فرنسا، اذ نجد ان المادة (١٢) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ اشارت الى ان " لرئيس الجمهورية بعد التشاور مع الوزير الاول ورؤساء المجالس ان

(١) د. السيد صبري: النظم الدستورية في البلاد العربية، معهد الدراسات العربية العالمية، القاهرة، ١٩٥٦، ص٥٤.

يعلن حل الجمعية الوطنية وتجري الانتخابات بعد مدة لا تقل عن عشرين يوما ولا تزيد عن اربعين يوما من تاريخ الحل ". وتجدر الإشارة الى ان الحل ليس له وجود في النظام الرئاسي ويرجع سبب ذلك الى فكرة الفصل المطلق بين السلطات^(١).

ثانياً/ الحل الوزاري: يقصد بالحل الوزاري ذلك الذي تقوم به الوزارة عند نشوء خلاف حول السياسة العامة للدولة بين المجلس النيابي، وبين الحكومة بحيث يستحيل معه التعاون فيما بينهما، وفي هذه الحالة يتم رفع الامر الى رئيس الدولة لتقرير ما يراه في هذا الصدد^(٢).

وقد اصبح استعمال حق حل المجلس النيابي عادة من اختصاص الوزارة في النظام البرلماني، لان رئيس الدولة يسود ولا يحكم، وبالتالي فهو غير مسؤول عن تصرفاتها وليس في مقدوره ان يضطلع بعمل سياسي، فإعطاء حق الحل لرئيس الدولة غير مسؤول لا يعتبر ضمانا كافيا للديمقراطية، وبالتالي فلا يصح استعمال هذا الحق الا بموافقة وزارة مسؤولة امام البرلمان، ويرى الفقه ان حل البرلمان في انكترا هو احد امتيازات التاج فالملك ليس مجبرا على ان يأخذ بنصيحة الوزارة بحل البرلمان، على نحو يعرض رعاياه لهياج في سلسلة من الانتخابات العامة ما دام انه يستطيع ان يجد وزارة اخرى مستعدة لإعطاء النصيحة المضادة الا ان ذلك لا يعني انه يمكن للتاج ان يتصرف بتعسف بدون نصيحة الوزارة المسؤولة^(٣). الا ان عملية حل المجلس النيابي تكون محفوفة بالمخاطر، وذلك لأنه قد يستخدم لعرقلة عمل البرلمان او التأثير عليه فيما يصدر من تشريعات، كذلك قد يزداد الامر تعقيدا لو ان

^{١)} Hood Philips: constitutional and administrative law, 9 the ed, London, 1977, p319.

^(٢) د. مصطفى محمود عفيفي: الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص ٣٨١.

^(٣) د. محمد سامر التركاوي: دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص ٢٧٥.

الانتخابات افرزت مجلس تهيمن عليه ذات الاغلبية الحزبية، فهنا سوف يعاد تشكيل المجلس من ذات الاغلبية الحزبية، ومن ثم ذلك يكون على حساب المصلحة العامة، التي سوف تتأثر نتيجة تعطيل عمل المجلس بسبب الحل، في هذه الحالة تعد سياسة البرلمان المقال معبرة عن رأي وسياسة هيئة الناخبين^(١). وتعد لبنان من الدول التي اخذت بالحل الوزاري، وفق المادتين (٦٥ و ٧٧) من دستور سنة ١٩٩٠ المعدل .

ثالثاً/ الحل الذاتي: وبموجب ذلك ينفرد البرلمان بصلاحيه حل نفسه بنفسه، اذ ان الحل وفق هذه الطريقة لا تتدخل به السلطة التنفيذية ولا رئيس الدولة، انما البرلمان هو الذي يلجأ الى الحل في هذه الحالة، الا ان الحل الذاتي لا يحقق التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية، انما هناك ترجيح لكفة السلطة التشريعية على حساب كفة السلطة التنفيذية، ويتم اللجوء الى هذا الحل عندما يتم النص عليه في الدستور^(٢). وعندما يتم منح البرلمان سلطة تحريك المسؤولية للوزارة دون اعطاء السلطة التنفيذية صلاحية حل البرلمان، فأن ذلك يعني ان تكون الوزارة اسيرة وتحت تأثير السلطة التشريعية، مما يؤدي الى عدم الاستقرار لذا يرى الفقه ان تمتلك الوزارة وسائل التأثير تجاه البرلمان، بالشكل الذي يحقق التوازن بين السلطتين^(٣).

ذهب البعض الى ان تحقيق التوازن بين الحل البرلماني والمسؤولية السياسية، امر يصعب تحقيقه وذلك ان التوازن يحتاج اللجوء اليه مهارة ومرونة، وذلك ان ترجيح احدهما على الاخر يؤدي الى احداث تغيير في طبيعة النظام، ومن ثم فأن ذلك يؤدي الى اضعاف الحكومة وبالتالي فقدان

(١) د. علي يوسف الشكري: الوسيط في فلسفة الدولة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص ٢٤٠ . وللمزيد حول الموضوع ينظر: د. وائل عبد اللطيف القاضي الفضل: اصول العمل النيابي(البرلماني)، بلا دار نشر، ٢٠٠٦، ص ٣٢٢ .

(٢) محمد عزت فاضل الطائي: المصدر السابق، ص ١٦٢ .

(٣) د. رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٣، ص ١٦٥ .

الاستقرار، اما عندما يتم سلب حق الحل من السلطة التنفيذية، فإن ذلك يؤدي الى تعزيز قوة البرلمان وترجيحه على حساب السلطة التنفيذية^(١). والسؤال الذي يطرح هنا ما هو موقف المشرع العراقي من الحل؟ سنحاول الاجابة عنه في المطلب الثاني عند الحديث عن موقف المشرع العراقي عن الحل البرلماني.

المطلب الثاني

موقف المشرع العراقي من الحل البرلماني

عالج المشرع العراقي موضوع حل مجلس النواب في المادة (٦٤ / اولا) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، والتي نصت على (اولا / يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه، بناء على طلب من ثلث اعضائه، او طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء. **ثانياً** / يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب، الى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقبلاً، ويواصل تصريف الامور اليومية). ان المادة اعلاه في فقرتها، تشير الى مجموعة اجراءات لحل مجلس النواب، وهي على النحو الاتي:

اولاً/ الجهة التي تقترح حل مجلس النواب: من خلال المادة اعلاه يمتلك صلاحية اقتراح حل مجلس النواب هم ثلث عدد اعضاء مجلس النواب، كذلك يمتلك مجلس الوزراء صلاحية اقتراح حل مجلس النواب بعد موافقة رئيس الجمهورية^(٢). والسؤال الذي يثار في هذا المكان هو لماذا جعل المشرع العراقي صلاحية طلب حل مجلس النواب معقودة بثلث عدد اعضاء مجلس النواب، الا يعد ذلك اضعاف او عدم فاعلية الحل في تحقيق توازن السلطة

(١) د. سليمان محمد الطماوي: المصدر السابق، ص ٦١٦.

(٢) د. فاضل الغراوي: الفدرالية وتطبيقاتها الدستورية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص ١٨٣.

التنفيذية مع السلطة التشريعية. نعتقد ان الإجابة عن السؤال أعلاه هي رغبة السلطة التشريعية ان تكون لها الكلمة الأعلى، وعدم لجوء السلطة التنفيذية الى الحل بالشكل الذي يؤدي الى انهيار العملية السياسية، وذلك ان المشرع العراقي عقد حل مجلس النواب بالدعوة الى اجراء انتخابات كلما عن لها ذلك، وكان كان الاجدر بالمشرع العراقي ان يمنح طلب حل مجلس النواب لرئيس مجلس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية، بهدف ان يكون فاعلاً في تحقيق التوازن مع السلطة التشريعية.

ثانياً/ نصاب حل مجلس النواب: اشترط المشرع في المادة اعلاه، موافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب على مقترح الحل. والاعلبيية المطلقة كما هو معلوم هي نص زائد واحد، وهي ١٦٥ نائب.

والسؤال الذي يثار في هذا المكان هل ان طلب رئيس مجلس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية، بحل مجلس النواب يخضع للتصويت في مجلس النواب ام ان مجلس النواب يحل بمجرد تقديم رئيس مجلس الوزراء طلب الحل ويقترن بموافقة رئيس الجمهورية؟ من خلال نص المادة (٦٤) من الدستور النافذ، نرى ان طلب حل مجلس النواب المقدم من رئيس مجلس الوزراء ينبغي ان يخضع للتصويت في مجلس النواب ويفترض ان يحظى بموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب. الا اننا نرى ان تصويت مجلس النواب على طلب حل مجلس النواب المقدم من رئيس مجلس الوزراء، فيه اضعاف لفاعلية حل مجلس النواب في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ونرى ان موافقة رئيس الجمهورية على طلب حل مجلس النواب المقدم من رئيس مجلس الوزراء، كافياً حتى يكون فاعلاً في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولكي يكون سلاحاً يقابل سلطة مجلس النواب بسحب الثقة من مجلس الوزراء.

ثالثاً/ قيود حل مجلس النواب: ان حق حل مجلس النواب ليس مطلقاً، انما مقيد بضرورة موافقة رئيس الجمهورية على مقترح او طلب رئيس مجلس

الوزراء بحل مجلس النواب، كذلك يقيد حل مجلس النواب بعدم جواز اللجوء الى الحل اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء، كذلك ضرورة ان يقوم رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب بالدعوة الى انتخابات عامة، خلال ستون يوماً.

الا ان الحل الذي اشارت اليه المادة اعلاه يصعب اللجوء اليه وذلك بسبب الموافقة والتصويت على طلب الحل تكون في ملعب مجلس النواب بالأغلبية المطلقة، ومن ثم مجلس النواب سوف يكون هو الخصم والحكم في نفس الوقت، كذلك الذي يزيد الامر صعوبة وتعقيد هو اقتران حل مجلس النواب بحل الوزارة من خلال اعتبارها مستقلة في حالة الموافقة على طلب حل مجلس النواب^(١).

من خلال ما تقدم يمكن القول ان المشرع العراقي في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، قد اخذ بالحل الذاتي عندما منح ثلث عدد اعضاء مجلس النواب صلاحية تقديم طلب، وحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه، وسواء كان طلب حل مجلس النواب مقدم من ثلث عدد اعضاء مجلس النواب ام انه مقدم من رئيس مجلس الوزراء لابد ان يحظى بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب، مما حدا بالبعض الى القول ان الحل الذي اشارت اليه المادة (٦٤) من الدستور النافذ حلاً مزدوجاً ذاتياً ووزارياً، ذاتياً للأسباب التي اشرنا اليها في الفقرة اعلاه، اما وزارياً لان من الممكن ان يقدم رئيس مجلس الوزراء طلب حل مجلس النواب بعد موافقة رئيس الجمهورية . وقد يثار لنا تساؤلاً مفاده هل من الممكن حل مجلس النواب عندما يكون البرلمان معطلاً او اثناء حالة الطوارئ؟ طبعاً للإجابة عن التساؤل اعلاه نقول بأنه لايمكن اللجوء الى حل مجلس النواب اثناء غياب او

(١) للمزيد حول الموضوع ينظر: مروج هادي الجزائري: حل المجلس النيابي وموقف دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ منه، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٤، ٢٠٠٩، ص ٦٠٣.

في فترة تعطيل مجلسي النواب لان نص المادة ٦٤ صريح بان طلب حل مجلس النواب سواء كان مقدم من ثلث عدد أعضاء مجلس النواب ام من رئيس مجلس الوزراء ينبغي ان يتم التصويت فيه مجلس النواب ولا بد ان يحصل على موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب.

الخاتمة

في نهاية بحثنا الموسوم بـ (حل مجلس النواب في ضوء التوازن بين السلطات دراسة في إطار دستور ٢٠٠٥ النافذ)، فقد توصلنا الى عدد من الاستنتاجات والمقترحات، التي ندونها على النحو الاتي:

أولاً / الاستنتاجات: توصل الباحث الى عدد من الاستنتاجات وهي:

١- وجدنا ان الحل الذي تمتلكه السلطة التنفيذية، يقابل ويوازي المسؤولية الوزارية التي تمتلكها السلطة التشريعية، ومن ثم هي ضمانة لتوازن السلطتين .

٢- تبين لنا ان حل مجلس النواب في ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، التي اشارت اليه المادة (٦٤) حلاً ذاتياً، ووزارياً، وذلك ان طلب حل مجلس النواب يقدم من ثلث عدد اعضاء مجلس النواب، وضرورة ان يحظى بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب .

٣- وجدنا ان الحل الذي اشارت اليه المادة (٦٤) من الدستور النافذ، غير فاعل وذلك بسبب الموافقة على الحل ينبع من ذات مجلس النواب، مما يجعله الخصم والحكم في الوقت ذاته، وهذا يؤدي الى تغليب وترجيح كفة السلطة التشريعية على كفة السلطة التنفيذية .

ثانياً / المقترحات : توصلنا الى عدد من المقترحات وهي :

١- ضرورة تبني الحل الوزاري بدلا عن الحل الذاتي الذي جاء به المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥ النافذ، والذي يقابل المسؤولية الوزارية التي تمتلكها السلطة التشريعية .

٢- تعديل نص الفقرة الاولى من المادة (٦٤)، بالشكل الذي يمنح السلطة التنفيذية صلاحية حل مجلس النواب، ونقترح النص التالي (يحل مجلس النواب بناء على طلب من رئيس مجلس الوزراء، وبموافقة رئيس الجمهورية)

٣- ضرورة اضافة فقرة ثالثة الى المادة اعلاه، والتي تقيد حق السلطة التنفيذية في اللجوء الى الحل في احوال معينة، ونقترح النص الاتي (لا يتم اللجوء الى حل مجلس النواب الا في الحالات التالية: ١- في حالة تعطيل عمل مجلس النواب، بدون حالة الضرورة . ٢- في حالة نشوب خلاف بين السلطة التنفيذية والتشريعية حول تعديل الدستور . ٣- في حالة رد الموازنة لغرض شل وتعطيل عمل الحكومة) .

المصادر

أولاً / الكتب :

- ١- د. ابراهيم عبدالعزيز شيجا: وضع السلطة التنفيذية " رئيس الدولة- الوزارة " في الانظمة السياسية المعاصرة دراسة تحليلية بين النصوص والواقع، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦ .
 - ٢- د. السيد صبري: النظم الدستورية في البلاد العربية، معهد الدراسات العربية العالمية، القاهرة، ١٩٥٦ .
 - ٣- د. ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٥ .
 - ٤- د. سليمان محمد الطماوي: القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٢ .
 - ٥- د. محمد عبد الحميد ابو زيد: حل المجلس النيابي- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨ .
 - ٦- د. مصطفى محمود عفيفي: الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١ .
 - ٧- د. محمد سامر التركاوي: دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧ .
 - ٨- د. رافع خضر صالح شبير: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٣ .
 - ٩- د. علي يوسف الشكري: الوسيط في فلسفة الدولة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨ .
 - ١٠- د. فاضل الغراوي: الفدرالية وتطبيقاتها الدستورية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨ .
 - ١١- د. وائل عبداللطيف القاضي الفضل: اصول العمل النيابي(البرلماني)، بلا دار نشر، ٢٠٠٦ .
 - ١٢- د. وحيد رأفت ود. وايت ابراهيم: القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٣٧ .
 - ١٣- د. يحيى الجمل: الانظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٠ .
- ثانياً / الرسائل والاطاريح الجامعية والبحوث:

- ١- محمد عزت فاضل الطائي: فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥- دراسة مقارنة- اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠١٤.
- ٢- مروج هادي الجزائري: حل المجلس النيابي وموقف دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ منه، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد ٢، ٢٠٠٩.
- ٣- هند كامل عبد زيد المرشدي : هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٢ .
- ٤- يحيى غازي عبد الحمدي: النظام البرلماني العراقي في ظل دستور العراق ٢٠٠٥ ، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٧ .

رابعاً / الدراسات:

- ١- دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل .
 - ٢- دستور لبنان لعام ١٩٩٠ المعدل .
 - ٣- دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .
- خامساً/ المصادر اللغوية الاجنبية**

- 1- Hood Philips: constitutional and administrative law, 9th ed London 1977.
- 2- Hauriou: droit constitutionnel et institutions politiques. Paris, 1993.