

حل السلطة التنفيذية للبرلمان - دراسة مقارنة

م.م كنعان محمد محمود

أ.م.د. رشا خليل محمود

مدرس القانون الإداري المساعد

أستاذ القانون الدستوري المساعد

كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة كركوك

كلية القانون والعلوم السياسية- جامعة ديالى

الملخص

ان حل البرلمان بوصفه انهاء مدة المجلس النيابي قبل انتهاء مدته الدستورية، اداة من ادوات السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية في الانظمة التي تقوم على اساس مبدأ الفصل بين السلطات .

فهو يمثل ابرز ادوات التوازن بين الحكومة والبرلمان، فمن خلاله تقوم المسؤولية الوزارية من قبل البرلمان، الامر الذي الزم الدساتير للعمل باتجاه وضع الضوابط والضمانات لضمان عدم التعسف في استعمال هذا الحق نتيجة الاثار الخطيرة التي تترتب على مثل هذا الاجراء كانتقال سلطة التشريع الى السلطة التنفيذية .

الامر الذي استلزم منا تقسيم الدراسة في حل السلطة التنفيذية للبرلمان على مبحثين، سنخصص الاول لبيان انواع الحل للبرلمان وضمانات حله والاثار المترتبة على تطبيق هذا الاجراء وذلك على ثلاث مطالب وعلى التوالي. اما المبحث الثاني، فقد حاولنا فيه دراسة نماذج عن عدة دساتير وذلك لمقارنتها والواقع القانوني والفعلي للإجراء الذي لجاء اليه الدستور العراقي للمقارنة معه في اطار هذا الموضوع وابرار الانتقادات الموجهة اليه.

المقدمة

يمكن القول ان البدايات الاولى للنظام البرلماني مرده الى القواعد التي روعيت في مجلس الشيوخ في الامبراطورية الرومانية ، اما في العصر الحديث فلا شك ان الممارسات التي جرت في البرلمان الانكليزي هي اصل النظام البرلماني الحالي وعليه فليس من قبيل الصدفة ان يكون عناصر النظام البرلماني قد وجدت اولاً في انكلترا ، ولعل اهم ما يميز هذا النظام هو توافر خصيصتين اساسيتين الاولى السلطة التنفيذية والثانية وجود التعاون والتوازن والرقابة والتأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، واذا اردنا ان نورد تعريف جامع للنظام البرلماني فسيكون من الصعوبة بمكان تقديم تعريف جامع له بسبب تطبيقاته المختلفة وصوره المتباينة بالإضافة الى ان هذا النظام قد لحق به اليوم الكثير من التطورات عما كان عليه في صورته التقليدية التي نشأ بها في انكلترا لهذا ذهب جانب من الفقه الى انه لا يوجد نظام برلماني محدد الخصائص وانما نظم حكومات برلمانية تختلف باختلاف الظروف والازمات . ومع ذلك فقد ذهب جمهور الفقهاء الى تعريف النظام البرلماني بأنه (ذلك النوع من انواع الحكومة الذي تكون فيه الوزارة مسؤولة سياسياً امام البرلمان فيكون لها في مقابل ذلك حق حل البرلمان فالمسؤولية السياسية هي الركن الاساسي وحجر الزاوية في النظام البرلماني ولكنه ليس الركن الوحيد بل يوازيه ركن هام هو حق الحل) .

وعليه يعد حل البرلمان سلاح رقابي خطير تملكه السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية لأنه يؤدي الى انتهاء مدة البرلمان قبل نهاية المدة القانونية المقررة له والتي توازي في نفس الوقت اعلان المسؤولية الوزارية من قبل البرلمان الامر الذي جعل الدساتير لا تترك استعمال هذا الحق دون ضوابط و ضمانات تكفل له الحماية لعدم التعسف في استخدام حق الحل .

خصوصاً وان هناك عدة اثار خطيرة تترتب على مثل هذا الإجراء منها القانونية والمتمثلة في انتقال سلطة التشريع الى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة والسياسية والتي تخلص في الوقوف على حقيقة اتجاه الراي العام في الدولة..... الخ .

وعليه ونظرا لأهمية الموضوع خصوصا ونحن نعيش هذه الحالة على الواقع العملي والاعلامي من خلال تلويح كل من السلطتين باستخدام سلاحها الفعال ضد السلطة الاخرى بين الحين والآخر فقد كان سبباً لاختيارنا هذا الموضوع والذي تم تناوله في بحثين خصصنا المبحث الاول لدراسة ماهية الحل في ثلاثة مطالب انصب الاول على بيان انواع الحل ، اما الثاني ببيان ضمانات حل البرلمان ، والثالث اثار تطبيق حل البرلمان .

اما المبحث الثاني فقد تناولنا فيه نماذج من دساتير عدة دول لبيان حل السلطة التنفيذية للبرلمان وقد تناولناه في مطلبين انصب الاول على دراسة حل السلطة التنفيذية للبرلمان في العراق وانصرفت الدراسة الى القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ ودستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ اما المطلب الثاني فقد تناولنا فيه حل السلطة التنفيذية للبرلمان في كل من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ والدستور المصري لسنة ١٩٧١ .

وانتهينا بخاتمة للبحث تتضمن اهم ما توصلنا اليه من نتائج وتوصيات والتي نامل ان تكون قد استنفذت اغراضها .

المبحث الاول

ماهية الحل

يعد حل السلطة التنفيذية للبرلمان الوسيلة التي تستطيع من خلالها الدساتير في العالم ايجاد نوع من التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ويعد اساس النظام البرلماني ، كما يعد سلاح الوزارة الذي تشهره بوجه البرلمان لكي تستطيع مجابهة سلاح البرلمان المتمثل بحق الاقتراح على اقرار المسؤولية الوزارية .

فالحل هو انتهاء مدة البرلمان قبل نهاية المدة القانونية المقررة له ، ويأخذ حل البرلمان صورتين شائعتين الا ان دستور جمهورية العراق ابتدع صورة ثالثة تضاف اليها ، الا انه يمكن القول ان هذا الحق لم يترك دون وجود ضوابط والعديد من الضمانات التي اقرتها الدساتير والتشريعات خصوصا وان هناك عدة اثار تترتب عليه ، لذلك عقدنا دراسة هذا المبحث من خلال تقسيمه الى ثلاثة مطالب وكما يأتي :-

المطلب الاول : انواع الحل

المطلب الثاني : ضمانات حل البرلمان

المطلب الثالث : اثار تطبيق حل البرلمان .

وسنتناول كل واحدة منها بشيء من التفصيل .

المطلب الاول

انواع الحل

يأخذ حل البرلمان احدى ثلاث صور سوف نتناولها بشيء من التفصيل :

اولا :الحل الرئاسي

قد تكون هذه الصورة اقل اهمية من الصور الاخرى الا انها تتسجم مع طبيعة النظام البرلماني القائم على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ويتم الحل بواسطة رئيس الدولة في حالة اذا نشب خلاف في الراي بين رئيس الدولة

من جانب وبين البرلمان والوزارة من جانب آخر^١ ، ويكون الحل هنا وسيلة يتخذها رئيس الدولة للدفاع عن حقوقه وآرائه وافكاره التي يعتقد انها مطابقة لطموحات الامة او يعتقد بأن الشعب والامة تؤيده في آرائه ، اذ يتم الحل بناءً على رغبته ورأيه الشخصي وغالباً ما يخفي لدى رئيس الدولة نزعة استبدادية اذ هو يريد برلماناً يبارك خطواته ويؤيد آرائه الشخصية^٢ .

بيد ان هذا النوع من الحل قد ينطوي على مخاطر كثيرة بالنسبة الى مستقبل رئيس الدولة السياسي فقد يأتي برلمان جديد يؤيد البرلمان السابق وهذا يعني ان الشعب لم يؤيد رئيس الدولة بأجرائه بحل البرلمان وهنا يصبح مركزه ضعيف وفي وضع سيء لا يحسد عليه وقد يضطر في بعض الاحيان الى تقديم استقالته^٣ .

ثانياً :الحل الوزاري

يحدث في بعض الاحيان خلاف بين الوزارة والبرلمان فالبرلمان يلوح بسحب الثقة من الوزارة عندما تحس الوزارة بأن ثققتها في المجلس باتت مهددة ويخطر فالوزارة هنا لا تنتظر حتى يحرك البرلمان مسؤوليتها امامه من اجل اسقاطها وانما هي تسعى الى النيل منه قبل ان ينال منها ، وتلجأ الى تقديم طلب الى رئيس الدولة بحل البرلمان وتحكيم الشعب السياسي على الخلاف الذي نشب بين الوزارة والبرلمان ، فاذا ما اجاب رئيس الدولة طلب الوزارة يصدر مرسوماً

^١ انظر ، د. فوزي حسين سلمان الجبوري، التجربة البرلمانية العراقية في الميزان بين دستوري ١٩٢٥ و٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العدد الاول، المجلد الاول، ٢٠١١، ص ١١ .

^٢ انظر ، د. داوود الباز النظم السياسية، الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الاسلامية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، ٢٠٠٦، ص ٣٥٣ .

^٣ انظر ، د. داوود الباز، المرجع السابق، ص ٣٥٣ .

جمهورياً بحل البرلمان وسمي عندئذ الحل بالحل الوزاري لأنه تم ابتداءً بناء على طلب الوزارة^١.

ولقد تقرر هذا الحق في النظام البرلماني لتمكين الحكومة من الرجوع الى الناخبين في حالات متعددة هي^٢:-

١ - حق الحل وسيلة لتحكيم الامة في نزاع قائم بين الوزارة وبين البرلمان ينشا عندما يقرر الاخير طرح الثقة بالوزارة وترى الاخيرة انها على حق وتطلب حل البرلمان .

وفي هذه الحالة يطلب رئيس مجلس الوزراء من رئيس الدولة حل البرلمان واجراء انتخابات جديدة على ان يتحمل الاول نتائجها بمعنى انه اذا جاءت الانتخابات الجديدة بالأغلبية البرلمانية السابقة فان الامر يحسم لصالح البرلمان ، وعلى الوزارة ان تحترم ارادة الشعب وان تستقيل .

اما اذا لم تأت الانتخابات الجديدة بهذه الاغلبية فان ذلك يكون بمثابة تأييد الشعب للوزارة وثقته فيها وفي سياساتها .

٢ - يتم حل البرلمان حلاً وزارياً بهدف الوقوف على راي الامة في ادخال تعديلات جوهرية في نظام الحكم والنظام الانتخابي ، او في وضع الدولة الدستوري او السياسي او غير ذلك من الامور التي تمس كيان الدولة ومصالحها الجوهرية .

^١ انظر ، د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الفكر العربي، ١٣٧٨، ص٥٦٩ . وانظر ايضا : د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مؤسسة شباب الجامعة، بدون سنة طبع .

^٢ انظر ، د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الفكر العربي، ١٣٧٨، ص٥٦٩ . وانظر ايضا : د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مؤسسة شباب الجامعة، بدون سنة طبع .
Duverger'M', Institutions politiques et Droit constitutionnel, themis p.263.

٣ - وقد يستخدم حق الحل في بعض الاحوال بقصد ايجاد اغلبيه برلمانية ثابتة تكفل استقرار الحكم ، ويتم ذلك عادة في الدول التي لا يحظى فيها حزب بأغلبية تمكنه من تشكيل حكومة بمفرده ، لذلك يتم تشكيل حكومة ائتلافية عن طريق اتحاد عدد من الاحزاب ، وعندما يشعر رئيس مجلس الوزراء بان الظروف قد اصبحت مناسبة للحصول على اغلبيه كبيرة يسارع الى حل البرلمان واجراء انتخابات تشريعية من اجل كسب ثقة الناخبين ، وتحقيق اغلبيه تمكنه من الانفراد بالحكم .

ثالثا : الحل الذاتي

ان مسالة حل البرلمان قد تطور من حيث سببه الى حد كبير فقد اضحى يطلب وفقا لنصوص الدساتير المعاصرة لأسباب كثيرة ومختلفة ومن ذلك حل البرلمان لذاته فيما يسمى بالحل الذاتي او كاتر حتمي ونتيجة لازمة دستور ناتجة عن وجود خلاف بين مجلسيه او كاتر لفشله في الاتفاق مع رئيس الدولة او رئيس الحكومة او في ادائه لوظيفته^١ وقد انفرد دستور جمهورية العراق عام ٢٠٠٥ بهذا النوع من الحل عندما اعطى الحق للبرلمان بحل نفسه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه وبناءاً على طلب من ثلث اعضائه^٢ ، وهذه طريقة للحل اذ لاحظنا في النوعين السابقين يكون الحل اما عن طريق طلب مقدم من قبل الوزارة فاذا ما اجاب رئيس الدولة طلب الوزارة يصدر مرسوماً جمهورياً بحل البرلمان او بناءاً على رغبة رئيس الدولة^٣ .

^١ انظر ، د. احمد عبد اللطيف ابراهيم ، دور رئيس الدولة في النظام البرلماني ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٦ ، ص ٣٠٤ . انظر كذلك ، استاذنا الدكتور عامر عياش عبد ، محاضرات ألقىت على طلبة الماجستير لسنة ٢٠٠٧ ، غير منشورة .

^٢ - انظر نص المادة (٦١/اولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .

^٣ - انظر ، د.فائز عزيز اسعد، دراسة نافذة لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، بغداد، ٢٠٠٥ ، ص ٣٥ .

يمكننا إيراد ملاحظة حول هذا النوع من الحل إذ أن البرلمان ينبع من الشعب وفي نفس الوقت يكون ممثل له وراعياً لمصالحه فلا بد من أخذ رأي الشعب في حل البرلمان فالشعب من يقدر أن البرلمان لم يعد ممثلاً لمصالح الشعب وتتصل عن مهمته الأساسية وأصبح غير قادر على رعاية المصالح العليا للبلد فعند عرض المسألة على الشعب يتبين ما إذا كان راعياً في الحل من عدمه .

المطلب الثاني

ضمانات حل البرلمان

يعد حل البرلمان اخطر سلاح رقابي تملكه السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية لأنه يؤدي الى انتهاء مدة البرلمان قبل نهاية المدة القانونية المقررة له ، وفي الوقت نفسه توازي اعلان المسؤولية الوزارية من قبل البرلمان ، لذلك فأن الدساتير لا تترك هذا الحق دون ضابط و ضمانات فهناك العديد من الضمانات التي اقرتها الدساتير والتشريعات ، منها وجوب اصدار قرار بحل البرلمان ويجب ان يكون مسبب ، كما لا يجوز حل البرلمان اثناء طرح المسؤولية الوزارية ، ولا يجوز حل البرلمان مرتين للسبب نفسه وأخيراً يجب اجراء استفتاء شعبي عام اثر حل البرلمان ، وسنتناول هذه النقاط بشيء من التفصيل وعلى النحو الاتي :-

اولاً : صدور قرار بحل البرلمان

يعد صدور القرار باسم رئيس الدولة بالشؤون ذات الاهمية العالية كحل البرلمان من الاهمية بمكان والذي يفترض ان يكون القرار مؤرخ حتى يمكن من خلاله الاعلان عن حل البرلمان من ذلك التاريخ لكي يمكن ان ينتج آثاره القانونية المترتبة عليه والتي تتعكس على اعضاء البرلمان من حيث مكافأتهم والحصانة البرلمانية التي يتمتعون بها كما له اهمية كبيرة لمعرفة المدة التي يبدأ بها

الاستعداد لأجراء الانتخابات العامة من خلال مدة شهرين من تاريخ صدور قرار الحل^١.

ونرى ان وجوب صدور قرار مسبب ومؤرخ لحل البرلمان يعد ضماناً دستورية قانونية تتلاءم مع خطورة واهمية استخدام هذا السلاح لأن هذا الاجراء تترتب عليه آثار كبيرة على المستوى الحكومي والسياسي والشعبي .

ثانياً: لا يجوز حل البرلمان اثناء طرح المسؤولية الوزارية

لاحظنا في المطلب السابق ان الحل يمكن ان يكون وزارياً وذلك عندما يحدث خلاف بين السلطة التنفيذية والبرلمان لذلك من البديهي ان لا يسمح الدستور والقوانين المنظمة لعمل الحكومة وعلاقتها بالبرلمان في حال اعلان البرلمان المسؤولية الوزارية جواز لجوء السلطة التنفيذية الى حل البرلمان كي تتخلص من المسؤولية وتتهرب منها^٢ وكذلك الحال بالنسبة للحل الرئاسي .

وهو ما يعد ضماناً للتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية .

ثالثاً: لا يجوز حل البرلمان للسبب نفسه لمرتين متتاليتين

تعد هذه الضمانة من ضمانات حق الحل وقد نص على هذه الضمانة دستور العراق الملكي لعام ١٩٢٥^٣، اثار الى نفس الحكم ، اما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ لم نجد نص فيه يماثل نص الدستور المذكور فقد سكت عن ذكر هذه الضمانة ، ونرى بانه كان من الاولى بالمشرع العراقي ان ينص على مثل هذه الضمانة لكي لا يصبح الحل مجرداً من أي هدف في حالة اقرار حل البرلمان لمرتين لنفس السبب .في حين نجد ان الدستور المصري لسنة ١٩٧١ قد اشار الى

١ - د. ابراهيم حمدان عنزواي ، حق حل البرلمان في الاردن، دراسة مقارنة، مطبعة الازهر، ١٩٩٩، ص ٢٧.

٢ - انظر ، د. محمد محمود العماد العجارمة، الوسيط في القانون الدستوري الاردني، دار الخليج، عُمان، ٢٠٠٩، ص ١٥٧.

٣ - انظر نص المادة (٤٠) الفقرة (٢) من الدستور العراقي لعام ١٩٢٥.

ذلك في المادة ١٣٦^١، منه بخلاف الحال بالنسبة للدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ اذ لم ترد فيه مثل هذه الاشارة ولكن اشترط انه لا يجوز حل الجمعية الوطنية التي لم تكمل عاما من عمرها^٢.

رابعا : وجوب اجراء استفتاء شعبي عام

ان الحكمة من هذه الضمانة هي الاستعانة برأي الشعب على قرار الحل هل يطلب الشعب بأغلبية يحددها الدستور ان يستمر المجلس بمهامه باعتباره ممثلاً للشعب ام يختار الشعب عدم استمرارهم كممثلين للشعب وبالتالي سريان الحل وتظهر الحاجة الى اجراء انتخابات جديدة^٣.

وهنا نرى ان هذه الضمانة تكون في الظروف التي يكون للمواطن فيها حرية ابداء رأيه في موضوع حل البرلمان دون أي مؤثرات عليه خصوصاً من السلطة القابضة على زمام الامور ، واذا توافرت الحرية لأبناء الشعب في هذه الحالة تكون امام افضل الطرق الديمقراطية لتعبير الشعب عن آرائه في البرلمان الذي يعد اعضائه بمثابة ممثلين عن الشعب وهو ما يعد ضمانة هامة وكبيرة لاستخدام الحل من قبل السلطة التنفيذية .

^١ - انظر المادة (١٢) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ .

^٢ - كانت المادة (١٣٦) قبل التعديل لم تنص على ذلك بخلاف الدساتير السابقة والتي نصت

صراحة على ذلك من ذلك المادة (٨٨) من دستور ١٩٢٣ والمادة (١١١) من دستور ١٩٥٦ .

^٣ - انظر ، د. جابر جاد نصار، الاستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في

مصر والكويت، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص١٦ .

- لم ينص على هذا الاجراء كل من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وكذلك دستور العراق لعام ١٩٢٥ .

- لكننا نرى ان الدستور المصري قد نص على هذه الضمانة في المادة ٦١ منه .

المطلب الثالث

اثر تطبيق حل البرلمان

يفرق الفقهاء بشأن الاثار المترتبة على حل البرلمان بين نوعين من الاثار فهناك اثار قانونية تجمل في انتقال سلطة التشريع الى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة وتجنيب الرقابة البرلمانية على تصرفات الحكومة وثمة اثار سياسية اخرى تخلص في الوقوف على حقيقة اتجاه الراي العام في الدولة وتنشيط الحياة الحزبية والبرلمانية فضلا عن فض الاشتباك بين السلطات الدستورية في الدولة على نحو يؤدي الى تحقيق الاستقرار للنظام السياسي القائم^١.

ويترتب على حل المجلس فقدانه لصفته النيابية ويمتتع عليه ان يعقد اي جلسات او اجتماعات او اصدار اية قرارات او قوانين ويفقد اعضاء المجلس حصاناتهم وامتيازاتهم كما يترتب على صدور قرار الحل اعتبار جميع الاعمال التشريعية التي لم ينته المجلس الى قرار فيها قبل حله كان لم تكن ودون ان يترتب عليها اية اثار قانونية ومن ثم فان كافة الاقتراحات بقوانين وكافة الاسئلة والاستجابات وطلبات الاحاطة وغيرها من الاسلحة التي تستخدم في مواجهة الحكومة تسقط بمجرد صدور قرار الحل^٢.

بيد ان هذا القرار لا يؤثر على قيام الحكومة باختصاصاتها ومع اجماع الفقه وتقاليد نصوص الدساتير واحكام القضاء في غالبية الدول البرلمانية على التزام قاعدة حصر اختصاصات الحكومة في تصريف الامور الجارية اثناء فترة حل البرلمان الا ان بعض الدول لم تلتزم بهذه القاعدة وجرت على اطلاق اختصاص

^١ - انظر ، د. علي عبد العال سيد احمد ، الاثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان ، دار الثقافة الجامعية ، القاهرة ، ١٩٩٠ ، ص ٤١ .

^٢ - وان كان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قضى في المادة (٦٤) الفقرة الاولى منه بان لا يجوز حل البرلمان اثناء فترة استجواب رئيس مجلس الوزراء .

الحكومة في هذه الفترة وان تبرير ذلك هو ان سبب الحل العمل على دعم الاغلبية البرلمانية .

واحيانا اخرى لان الاخذ بنظام ثنائية مسؤولية الحكومة امام البرلمان ورئيس الدولة معا مما يسمح بذلك اعتبار ان موافقة رئيس الدولة على اختيار سلاح حل البرلمان دون اقالة الوزارة في حالة خلاف بينهما يكشف من الناحية الشكلية عن اعادة تنصيب الحكومة من جديد لتمارس كامل اختصاصها فهي لا تزال متمتعة بثقة رئيس الدولة^١.

وهو ما اخذ به الدستور المصري ودلالة ذلك حق رئيس الجمهورية في اصدار لوائح الضرورة وكذلك حقه في اعلان حالة الطوارئ^٢.

اما الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فقد اقر في المادة (٦٤) في الفقرة الثانية منها على اعتبار مجلس الوزراء مستقياً منذ حل مجلس النواب ويواصل تصريف الامور اليومية فقط أي ان تكون حكومة تصريف اعمال فقط وعلى رئيس الجمهورية عند حل المجلس ان يدعوا المشرع الى اجراء انتخابات عامة تبدأ من اليوم الذي جرى فيه حل المجلس وخلال مدة ٦٠ يوم .

ولكن السؤال الذي يتبادر للذهن ما هو الحكم في حالة عدم اجراء الانتخابات خلال المدة المذكورة وعدم تشكيل مجلس النواب بانتهائها وكان ذلك لأي سبب من الاسباب ؟

نرى ان المشرع الدستوري العراقي قد سكت عن الاجابة على هذا السؤال في حين ان المشرع الدستوري المصري قد عالج مثل هذه الحالة عندما قرر اشتراط اتمام الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ

١ - انظر ، د. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٠ ، ص ٧٦١-٧٦٢ .
وانظر ايضا د. علي عبد العال سيد احمد ، المرجع السابق ، ص ١٠٤ .

٢ - انظر المادة (١٤٧) والمادة (١٤٨) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ .

اعلان صدور قرار الحل كما انه يتعين انعقاد المجلس الجديد خلال الفترة ايام التالية لإتمام الانتخابات ما لم تحترم الحكومة هذه المدد فيتعين دعوة المجلس القديم للانعقاد حتى لا تبقى البلاد بدون مجلس نيابي^١.

المبحث الثاني

حق الحل في الدساتير

(منظور مقارن)

لغرض بيان كيفية وطريقة حل البرلمان في دساتير الدول المختلفة^٢ فقد تناولنا حل البرلمان في الدستور العراقي في المطلب الاول وسنسلط الضوء على حل البرلمان في كل من الدستور الفرنسي والمصري في المطلب الثاني وعلى النحو الاتي :-

المطلب الاول : حل البرلمان في الدساتير العراقية.

المطلب الثاني : حل البرلمان في الدستورين الفرنسي والمصري .

وسنتناول كل واحدة منها بشيء من التفصيل .

^١ - انظر المادة (١٣٦) والمادة (٢٠٣) من الدستور المصري .

^٢ - مع ملاحظة اختلاف تسمية البرلمان من دولة الى دولة اخرى ففي العراق يطلق عليه مجلس النواب اما في فرنسا فيطلق عليه اسم الجمعية الوطنية وفي مصر فيسمى مجلس الشعب .

المطلب الاول

حل البرلمان في الدساتير العراقية

سنتناول في هذا المطلب حل البرلمان في ظل القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٥٢ وفي ظل دستور ٢٠٠٥ وعلى النحو التالي :

اولا : حل البرلمان في ظل القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥

كما اسلفنا فان حق حل البرلمان قد نشأ وترعرع في كنف انكلترا ، واصبح من الامور المستقرة منذ ذلك التاريخ ولحد الان ، فمذ اكثر من مئتي عام تجسد هذا الحق ، اذ ليس بمقدور الملك طلب رفض الحل الذي تتقدم به الوزارة ، وكان لا بد للقانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ ان يسير على هذا المنوال والاخذ بفكرة حل مجلس النواب فمنح الملك وزاراته هذا الحق الا انها تعسفاً في استعماله بحيث لم يتمكن أي مجلس من اكمال دورته باستثناء مجلس واحد من اصل ستة عشر مجلساً عرفها النظام البرلماني في العراق ، ويتمحور هذا الحق في نص الفقرة (٢) من المادة (٢٦) من القانون الاساسي والتي نصها: ((الملك يصدر الاوامر بأجراء الانتخاب العام لمجلس النواب وباجتماع مجلس الامة ويفتح هذا المجلس ويعطله ويحل مجلس النواب وفقاً لأحكام هذا القانون)).

والسؤال الذي يطرح نفسه ، هو هل ان حق الملك بحل مجلس النواب هو حق شخصي مطلق يمارسه بأراداته المنفردة ، ام انه حق مقيد بالمواد الدستورية الاخرى ؟

وبتمعن النظر بالمادة (٢٦) أنفة الذكر نجد ان حقوق الملك متمثلة بأجراء الانتخاب واجتماع مجلس الامة وافتتاحه وتأجيله وفضه ، اذ قيده جميعاً بمواد

دستورية اخرى في حين جاء حق الحل خاليا من هذا القيد وبالنتيجة فهو حق مطلق^١.

غير ان نص المادة(٢٧) تدلنا وبما لا يقبل الشك بأن الملك لا يمارس حق حل مجلس النواب الا بناءً على طلب من الوزارة ، فحقه اذا اسمى ودوره شكلي يقتصر على اصدار ارادة الحل هذا من الناحية النظرية^٢ . اما من الناحية الواقعية فقد كان الملك يصدر ارادات ملكية بحل مجلس النواب بناءً على قرار مسبق من مجلس الوزراء ، على ان هذا الامر لا يمنع الملك من ان يكون له دور حقيقي عندما يكون الحل واقعاً بناءً على قرار من الملك وتنفيذاً لرغبة الملك الشخصية وذلك عند تأليف وزارة جديدة تقبل مسبقاً حل مجلس النواب وبالتالي يكون القرار الذي تصدره الوزارة ستاراً يغطي دور الملك الحقيقي^٣ .

والسؤال الذي يثور هنا ، هل يحق للملك ان يرفض طلب الوزارة ؟ يذهب البعض ان نص المادة(٢٦) الفقرة (٢) لا يكفي للأقرار بحق الملك بحل مجلس النواب بيد ان اعطاء الملك مثل هذا الحق يشكل اخلاً بمبدأ التوازن المنشود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ذلك المبدأ المسلّم به في النظام البرلماني . واستقر الامر اخيراً الى ان الملك يستطيع رفض طلب الوزارة بحل مجلس النواب- انظر ، سحر محمد نجيب ، العلاقة بين السلطات في الدساتير العراقية،رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الحقوق،جامعة الموصل،١٩٩٩،ص٤٠ .^٤

١ - انظر ، فائز عزيز اسعد ، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط٢، مطبعة

السندباد، بغداد، ١٩٨٤، ص٢١٢.

٢ - تنص م٢٧ على انه(يستعمل الملك سلطته بأرادات ملكية تصدر بناءً على اقتراح الوزير او الوزارة وبموافقة.....).

٣ - انظر ، سحر محمد نجيب ، العلاقة بين السلطات في الدساتير العراقية،رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الحقوق،جامعة الموصل،١٩٩٩،ص٤٠ .

٤ - انظر ، سحر محمد نجيب ، المرجع اعلاه ، ص٤١ .

الا ان الملك والوزارة قد تعسفا مراراً في استخدام حق الحل مما كان ولا بد والحالة هذه من وجود ضمانات وقيود ضرورية لمنع حصول مثل هذه الاساءة في الاستعمال ، اذ نصت المادة(٤٠) فقرة (٢) من القانون الاساسي : ((اذا حُل المجلس لأمر ما فلا يجوز حل المجلس الجديد من اجل ذلك الامر)) ولكفالة تنفيذ هذه الضمانة نصت المادة اعلاه في الفقرة (١) من نفس القانون : ((اذا حُل المجلس يبدأ بأجراء انتخابات مجددة ويدعو المجلس الجديد الى الاجتماع بصورة غير عادية في مدة لا تتجاوز اربعة اشهر من تاريخ الحل ، وهذا الاجتماع يتبع الاحكام الواردة في المادتين ٣٨ و ٣٩ فيما يخص التعديل والتأجيل)) .

وعلى كل حال يجب فض هذا الاجتماع في يوم ٣٠ تشرين الثاني لكي يبدأ الاجتماع الاعتيادي الاول من الدورة واذا صادف هذا الاجتماع شهر كانون الاول وكانون الثاني فيعتبر اول اجتماع الدورة^١ .

ثانيا : حل البرلمان في ظل دستور ٢٠٠٥

اما بالنسبة لحق حل مجلس النواب في الدستور الحالي فقد تناولته المادة ٦٤ بفقرتيها الاولى والثانية فقد اشارت الفقرة (١) من المادة المذكورة بانه يجوز حل مجلس النواب بناء على طلب ثلث من اعضاءه وجرت الموافقة على ذلك الطلب بالأغلبية المطلقة لعدد الاعضاء كما يجوز حل المجلس المذكور بناء على طلب من رئيس مجلس الوزراء وموافقة رئيس الجمهورية وفي كل الاحوال لا يجوز حل المجلس اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء .

ومن استقراء النص يتبين لنا وبشكل جلي بان البرلمان ممكن ان يحل بناء على طلب ثلث عدد اعضاءه ويفهم من التعبير (ثلث عدد اعضاءه) بان طلب الحل يجب ان يقدم من اكثر من ٩١ عضوا وان يوافق على ذلك الطلب الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء كذلك .

^١ - انظر ، د.فائز عزيز اسعد ، المرجع السابق،ص ٢٢١ .

وهذا النص يبدو لنا غريباً بعض الشيء لأنه لم نلاحظ مثل هذا الحل اثناء دراستنا للنظام البرلماني الانكليزي والذي يعتبر مهد النظام البرلماني ، ولا في القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ ، فالمعروف بأن للحل نوعين : الاول وزارى والثاني رئاسي ، فهذا الحل الذي اشارت له الفقرة الاولى لا ينضوي تحت النوعين المذكورين والذي هو حل من نوع خاص آثرنا الاطلاق عليه ان امكن ((بالحل الذاتي)) أي بمعنى يحل البرلمان ذاتياً من قبل نفسه .

عليه فأنا نرى بأن المشرع الدستوري لم يكن موفقاً في ذلك لعدم اتباعه الاطر العامة للنظام البرلماني ، فنرى انه في ظل واقعنا وكون التجربة الديمقراطية في العراق حديثة العهد ووليدة ظروف استثنائية فالسؤال الذي يتبادر للذهن بأنه هل من الممكن من الناحية الواقعية ممارسة هذا الحق من قبل اعضاء المجلس وهم يعلمون بأن هذا الاجراء سيفقدهم كافة امتيازاتهم هذا من جانب ، اما الجانب الاخر فقد تناولت الفقرة المذكورة في شطرها الثاني بانه يجوز حل المجلس بناءً على طلب رئيس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية ، وهذا لا يجوز في كلا الحالتين أي الحل الذاتي كما اسميناه والحل الوزاري ان يحل المجلس اثناء مدة استجواب رئيس الوزراء ، ويبدو بأن النص المذكور قد قطع الطريق امام رئيس الوزراء وذلك بأنه لم يجز حل البرلمان اثناء استجواب رئيس الوزراء لكي لا يتهرب رئيس مجلس الوزراء من التخلص من المسألة من خلال استخدام صلاحياته في طلب حل المجلس .

المطلب الثاني

حل البرلمان في الدستورين الفرنسي والمصري

سنتناول في هذا المطلب حل البرلمان في الدستور الفرنسي وفي الدستور المصري وعلى التوالي :

اولا : حل البرلمان في الدستور الفرنسي

تقضي المادة (١٢) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ على انه لرئيس الجمهورية بعد التشاور مع الوزير الاول ورؤساء المجالس ان يعلن حل الجمعية الوطنية .

وتجري الانتخابات العامة بعد مدة لا تقل عن عشرين يوما ولا تزيد على اربعين يوما بعد الحل .

وتجتمع الجمعية الوطنية بقوة القانون في يوم الخميس الثاني التالي لانتخابها . فاذا وقع هذا الاجتماع في غير الفترات المحددة للدورات العادية تفتح دورة بحكم القانون لمدة خمسة عشر يوما . ولا يجوز اجراء الحل مرة اخرى خلال السنة التي تلي هذه الانتخابات .

ويتضح لنا من هذا النص ان المشرع الدستوري الفرنسي اطلق الحرية لرئيس الجمهورية في استخدام حقل حل الجمعية الوطنية دون التقيد بوقت محدد او هدف معين ، حيث يتمتع بسلطة خاصة شبه تقديرية في هذا الخصوص .

اذ يجمع الفقه الفرنسي على ان تطلب قيام الرئيس بمشاورة الوزير الاول ورؤساء المجالس النيابية ، وفقا للمادة (١٢) من الدستور ، لا يعدو ان يكون اجراءا شكليا لمعرفة وجهة نظرهم بصفة رسمية ، دون اي التزام بأرائهم^١

^١ - انظر ،

ولكن المادة تشترط ان تجري الانتخابات العامة لاختيار اعضاء الجمعية الوطنية الجديدة خلال مدة لا تقل عن عشرين يوما ، ولا تزيد على اربعين يوما من تاريخ اجراء الحل . ويتعين ان تجتمع الجمعية الوطنية بقوة القانون في يوم الخميس التالي لإتمام عملية الانتخاب ، فاذا تعاصر ذلك مع فترة ما بين ادوار الانعقاد ، يتم فتح دورة بحكم القانون لمدة لا تتعدى خمسة عشر يوما .

ومع ذلك ، فان سلطة الرئيس في حل الجمعية الوطنية تنقيد بصفة استثنائية في حالتين :-

اولا : هي التي نصت عليها الفقرة الاخيرة من المادة (١٢) ، بحيث لا يستطيع رئيس الجمهورية ان يحل الجمعية الوطنية التي لم تكمل عاما من عمرها .

ثانيا : فتضمنتها المادة (١٦) من الدستور الخاصة بالسلطات التي يباشرها رئيس الجمهورية اثناء الظروف الاستثنائية ، حيث حظرت عليه القيام بحل الجمعية الوطنية خلال هذه الظروف .

واخيرا ، فانه من الناحية العملية نجد ان رئيس الجمهورية يمارس سلطته في حل الجمعية الوطنية اما كوسيلة للتخفيف من ازمة تتعلق بنظام الحكم ، كما فعل الرئيس الاسبق ديغول في التاسع من اكتوبر سنة ١٩٦٢ ، وايضا في الثلاثين من مايو سنة ١٩٦٨ .

J.Cadart, Institutions politiques et Droit Constitutionnel, L.G.D.J, Paris, 1975, p.816.

وانظر ايضا

Hauriou-Andre, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 3eme ed, E.M, Paris, 1968, p.739.

وقد يستخدم حق الحل من جانب الرئيس كوسيلة لتدارك ازمة بقصد تعزيز سياسة التغيير ، كما فعل الرئيس ميثران في الثاني والعشرين من مايو سنة ١٩٨١ ، والرابع عشر من مايو سنة ١٩٨٨ .

ثانيا : حل البرلمان في الدستور المصري :

كانت المادة (١٣٦) من دستور ١٩٧١ قبل تعديلها تقضي بانه لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب الا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب ، ويصدر رئيس الجمهورية قرارا بوقف جلسات المجلس واجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوما فاذا اقرت الاغلبية المطلقة لعدد من اعطوا اصواتهم في الحل اصدر رئيس الجمهورية قرارا به ويجب ان يشتمل القرار على دعوة الناخبين لأجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز ستين يوما من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء ويجتمع المجلس الجديد خلال الايام العشرة التالية لإتمام الانتخابات .

وعلى هذا النحو اصبح حل البرلمان مقيد بضابطين :

الاول : تقدير رئيس الجمهورية لوجود ضرورة : للمرة الاولى في التاريخ الدستوري المصري يقيد حل البرلمان بتوافر ضرورة تبرر ذلك الاجراء ، وتقدير تلك الضرورة منوط برئيس الجمهورية^٢ .

الثاني : موافقة الشعب على الحل في استفتاء : عقب تقدير الضرورة المبررة لحل البرلمان ، يعرض الامر على الشعب في استفتاء ، ولا يحل البرلمان الا اذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للنهاية المبتسرة للمجلس النيابي .

^١ - انظر ،

Ciquel-Jean, Droit Constitutionnel et, Institutions Politiques, 10^{eme} ed, Montchrestien, Paris, 1989, p.661-662.

^٢ - انظر ، دفتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني في مصر، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٥٤١ .

هذا وقد ادرك المشرع عدم وجود ثمة جدوى من اجراء الاستفتاء على قرار رئيس الجمهورية بحل المجلس النيابي على اساس انه سيتم اجراء انتخابات جديدة بعد صدور قرار الحل يكون الشعب فيها هو الفيصل والحكم في اختيار ممثليه ، كما انه و اذا حل المجلس في امر فانه لا ينبغي حل المجلس الجديد لذات الامر لان ذلك يعتبر قيد منطقي ذلك لأنه وان كان قد تم التعرف على راي الشعب في الانتخاب فلا مبرر للعودة الى الحل مرة اخرى والا اعتبر ذلك تحايلا على ارادة الشعب ، ونتيجة لذلك تم تعديل المادة السابقة في التعديلات الدستورية الاخيرة والتي جاء فيها لا يجوز لرئيس الجمهورية اصدار قرار بحل مجلس الشعب الا عند الضرورة ، و اذا حل المجلس في امر فلا يجوز حل المجلس الجديد لذات الامر ، ويجوز ان يشتمل القرار على دعوة الناخبين لأجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز الستين يوما من تاريخ صدور قرار الحل ويجتمع المجلس الجديد خلال الايام العشرة التالية لإتمام الانتخابات^١ .

ويفهم من النص السابق ان رئيس الجمهورية يملك حل المجلس ، وحله يعني انتهاء عمله قبل انتهاء الفصل التشريعي المحدد له ، وقد يستخدم هذا الاختصاص قبل البرلمان المشكل من مجلس واحد وقد يستخدم قبل المجلسين اذا كان البرلمان يتكون منهما^٢ .

والاصل في هذا الاختصاص هو عدم جواز الحل وذلك مستفاد من مطلع النص " لا يجوز لرئيس الجمهورية اصدار قرار بحل مجلس الشعب الا " واللجوء الى هذا الاختصاص لا يكون الا عند الضرورة وتقرير ذلك كما اسلفنا الذكر متروك لرئيس الجمهورية فاذا رأى ان هناك ضرورة للجوء الى هذا الاجراء فانه يستطيع ان يلجا اليه مباشرة بإرادته المنفردة ولكن بشرط ان لا يحل المجلس الجديد لذات الامر الذي حل بسببه المجلس السابق ، والعبرة في ذلك

^١ - انظر المادة (١٣٦) من الدستور المعدلة .

^٢ - محمد حسنين عبد العال ، القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٥ ، ص ٢٨٤ .

تتمثل في احترام ارادة المجلس النيابي الممثل للامة اذا اصر على تنفيذ امر من الامور التي يرى فيها مصلحة الوطن . كما ان ذلك يعتبر قيد منطقي يتعين الالتزام به وذلك لأنه وان كان قد تم التعرف على راي الشعب في الانتخاب فلا مبرر للعودة الى الحل مرة اخرى والا اعتبر ذلك تحايلا على ارادة الشعب .

وقد شهدت مصر عدة تطبيقات لحل مجلس الشعب^١ من ذلك طلب الرئيس السادات حل مجلس الشعب عام ١٩٧٩ اذ عقب ابرام معاهدة الصلح مع اسرائيل ، احيلت الاتفاقية الى مجلس الشعب الذي اقرها بأغلبية واسعة ، حيث لم يعارضها الا ١٥ عضوا . وفي اليوم التالي مباشرة طلب الرئيس السادات عرض موضوع المعاهدة وحل مجلس الشعب على الاستفتاء .

وفي سنة ١٩٨٣ عدل قانون مجلس الشعب ليدخل - لأول مرة في تاريخ مصر الدستوري - اسلوب الانتخاب بالقائمة . وتمت الدعوة لأجراء انتخابات عامة طبقا لهذا النظام عام ١٩٨٤ وما ان وضع قانون الانتخاب بالقائمة موضع التطبيق حتى حاصره طعن بعدم الدستورية ، لاخلاله - على وجه الخصوص - بالمساواة بين المواطنين . فقد اغلق هذا القانون باب الترشيح لغير المنتمين للأحزاب السياسية ، اي ان ابرز الحقوق السياسية ابيح لفئة وحجب عن اخرى .

وحيثما اودعت هيئة المفوضين تقريرها في الدعوى منتبهة الى عدم دستورية القانون ، ساد الاعتقاد بتبني المحكمة لهذا الاتجاه . من هنا كان سعي الحكومة للحيلولة دون اصدار حكم في موضوع الدعوى . وتوصلا لذلك تقدم الحزب الحاكم ، قبل ايام قلائل من نظر المحكمة الدستورية العليا ، بمشروع قانون يجمع بين نظامي الانتخاب الفردي والقائمة . وفتح الباب امام المستقلين للترشيح ، والذي كان اغلاقه السند الرئيسي للطعن الدستوري .

^١ - في تفصيل ذلك انظر ، د. فتحي فكري ، المرجع السابق ، ص ٥٤٢-٥٦٠. وانظر ايضا رمزي الشاعر ، النظام الدستوري المصري ، ١٩٩٨ ، ص ٥٣٥ وما بعدها .

^٢ - القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ .

وسرعان ما اقر مجلس الشعب القانون واصدره رئيس الجمهورية في ٣١ ديسمبر ١٩٨٦ . وعقب ذلك طرح رئيس الجمهورية على الاستفتاء حل مجلس الشعب وتم حله في ١٩٨٧ .

وفي السادس من ابريل عام ١٩٨٧ اجريت الانتخابات طبقا للقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ والذي جمع بين نظامي الانتخاب الفردي والقائمة .

وبرغم فتح هذا القانون الباب للمستقلين للتقدم لعضوية مجلس الشعب ، فقد تعرض بدوره للطعن بعدم الدستورية ، لإهداره مبدا تكافؤ الفرص بين المرشح الفردي ومرشحي القائمة.

واستجابت المحكمة الدستورية لهذا الطعن قاضية بعدم دستورية القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ فيما تضمنه من النص ((على ان يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي ويكون انتخاب باقي الاعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية))^١ .

واوضحت المحكمة في حيثيات حكمها ان ((انتخابات مجلس الشعب قد اجريت بناء على نص تشريعي ثبت عدم دستوريته بالحكم الذي انتهت اليه المحكمة في الدعوى الماثلة ، فان مؤدى هذا الحكم ولازمه ان تكوين المجلس المذكور يكون باطلا منذ انتخابه)) وترتب على ذلك اصدار رئيس الجمهورية قراره في ١٩٩٠ بحل مجلس الشعب وطرح حله على الاستفتاء^٢ .

١ - انظر قرار المحكمة الدستورية العليا في ١٩/٥/١٩٩٠ ، المجموعة الرسمية، ج٤، ص٢٥٦ .

٢ - انظر ، ا.د. سليمان الطماوي ، تعليق على حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في ١٩ مايو ١٩٩٠ ، مجلة العلوم الادارية ، السنة ٣٢، العدد الاول، ١٩٩٠، ص٢٣٥. وانظر ايضا يسري العصار ، دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري ، ص٢٧٩ وما بعدها .

الخاتمة

إن حق حل البرلمان كما بينا في بحثنا المتقدم هو انتهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية ، أي قبل انتهاء مدة الفصل التشريعي للمجلس .

ويعد حق الحل الذي تملكه السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية الحق المقابل لحق تحريك المسؤولية الوزارية الذي تملكه السلطة التشريعية ، فهو يعد بحق اداة التوازن بين كل من الحكومة والبرلمان ، فكما ان الحكومة تكون مسؤولة امام البرلمان ، ويملك هذا الاخير حق حجب الثقة عن الوزارة فيسقطها فإنه سيكون للحكومة الحق في حل البرلمان واجراء انتخابات جديدة ، فبدون حق الحل الذي تملكه الوزارة تجاه البرلمان فلا يوجد نظام برلماني حقيقي .

الا ان هذا الحق قد يستخدم كسلاح من الناحية العملية ويكون خطراً ايضاً في يد رئيس الدولة مما يعيق عمل البرلمان ، فقد يستعمله رئيس الدولة لتخفيف ميوله ورغباته وآرائه ، ولا يمكن لرئيس الدولة استعمال هذا الحق الا عند الضرورة مما يجعله امراً نادر الحدوث ، وكذلك لا يستعمل رئيس الدولة هذه الحق الا في حالة حدوث انحراف بالسلطة التشريعية عن دورها المرسوم وخروجها عن ذلك الدور دستورياً .

وبناءً على كل ما تقدم ، فأنا توصلنا الى عدد من الاستنتاجات والتوصيات وكما يأتي :-

١ - لا بد من وجود ضمانات وقيود ضرورية لمنع حصول تعسف او اساءة في استعمال حق الحل من قبل رئيس الدولة او الوزارة ، اذ لا يجوز حل المجلس المنتخب لنفس الاسباب التي حل من اجلها المجلس الاول . ونرى بانها كان من الاولى بالمشرع العراقي والفرنسي ان ينصا على مثل هذه الضمانة لكي لا

يصبح الحل مجرداً من أي هدف في حالة اقرار حل البرلمان لمرتين لنفس السبب بخلاف المشرع المصري الذي تناول هذه الضمانة في دستور ١٩٧١

٢ - نرى بانه على المشرع العراقي والمشرع الفرنسي معالجة حالة حل المجلس النيابي وعدم اجراء انتخابات للمجلس النيابي الجديد خلال المدة القانونية المحددة لها وعدم تشكيل المجلس بانتهائها كما فعل المشرع المصري عندما قضى بدعوة المجلس القديم للانعقاد حتى لا تبقى البلاد بدون مجلس نيابي .

٣ - ان استخدام حق سحب الثقة من قبل المجلس النيابي او حق الحل من قبل رئيس الجمهورية يحتاج الى مرونة ومهارة في طريقة استعمالها ووقت استعمالها كذلك لان تغليب احدهما على الاخر من شأنه احداث تغيير جوهري في طبيعة نظام الحكم لان استخدام سلاح سحب الثقة من الحكومة بكثرة من شأنه اضعاف الحكومة تماما وخضوعها خضوعا تاما لرغبات البرلمان مما يجعل من النظام اقرب الى نظام حكومة الجمعية حيث تكون الوزارة ضعيفة وعاجزة عن مواجهة المهام الملقاة على عاتقها ومن ناحية اخرى فان استخدام حق الحل بإسراف يجعل البرلمان مجرد مظهر خادع للديمقراطية وتتحول بذلك السلطة الى جانب السلطة التنفيذية والتي تمارس اختصاصات شبه مطلقة في الدولة .

٤ - ان حل مجلس الشعب في عام ١٩٩٠ كان يكفي فيه - وفق اعتقادنا - اصدار هذا القرار دون حاجة للاستفتاء لعدة اسباب منها .

- ان المادة ٣٦ اقبل تعديلها مهما قيل عن عموميتها تربط حل المجلس بقيدين اولهما الضرورة وثانيهما موافقة الشعب في الاستفتاء وعند التأمل يتبين لنا ان حل المجلس لا تنطبق عليه هذه المادة فضابط الضرورة ، يخضع تقديره الاول لرئيس الدولة فله وحده القول الفصل بوجوده او تخلفه .

- وعقب صدور حكم المحكمة لم يكن في وسع رئيس الجمهورية ان يقرر استمرار المجلس لتعارض ذلك مع العديد من النصوص منها خضوع الدولة للقانون ، التزام الرئيس باحترام الدستور وسيادة القانون .

- كما وان المادة ١٣٦ تفترض حل المجلس الذي تم تشكيله تشكيلا صحيحا وسليما ومطابقا للدستور وهنا الحالة مختلفة لأنها تتعلق ببطلان تشكيل المجلس في ذاته ، ولا يستطيع الاستفتاء الشعبي بغير الاسلوب المقرر في الدستور ان يصح هذا البطلان.

المصادر

اولاً : المصادر العربية

اولاً :- الكتب :-

- ١- د.ابراهيم حمدان غزاوي ،حق حل البرلمان في الاردن،دراسة مقارنة،مطابع الاردن،الزرقاء،١٩٩٦ .
- ٢ - د. احمد سلامة بدر ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ،دراسة مقارنة (مصر – فرنسا – انكلترا) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣
- ٣- د.جابر جاد نصار ، الاستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة ،في مصر والكويت،ط١،دار النهضة العربية،،القاهرة،١٩٩٩ .
- ٤- داوود الباز ، النظم السياسية،الدولة والحكومة،في ضوء الشريعة الاسلامية،دار الفكر الجامعي ،الاسكندرية،٢٠٠٦ .
- ٥ - رمزي الشاعر ، النظام الدستوري المصري ، ١٩٩٨ ، ص٥٣٥ وما بعدها .
- ٦ - د. علي عبد العال سيد احمد ، الاثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان ، دار الثقافة الجامعية ، القاهرة ، ١٩٩٠
- ٧- د.فتحي فكري،وجيز القانون البرلماني في مصر،القاهرة،٢٠٠٦.
- ٨- د.فائز عزيز اسعد ،دراسة ، لدستور جمهورية العراق لعام٢٠٠٥،بغداد،٢٠٠٥ .
- ٩- د.فائز عزيز اسعد،انحراف النظام البرلماني في العراق،ط٢،مطبعة السندباد ،بغداد،١٩٨٤

- ١٠ - د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مؤسسة شباب الجامعة، بدون سنة طبع .
- ١١ - د. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٠ .
- ١٢ - د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الفكر العربي، ١٩٨٧ .
- ١٣ - محمد حسنين عبد العال ، القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٥،
- ١٤ - د. محمد محمود العمار العجرفة، الوسيط غي القانون الدستوري الاردني، دار الخليج، عمان، ٢٠٠٩ .
- ١٥ - يسري العصار ، دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري ، ١٩٩٩ .

ثانياً :- الرسائل الجامعية

- ١- د. احمد عبد اللطيف ابراهيم ، دور رئيس الدولة في النظام البرلماني ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٦ .
- ٢ - سحر محمد نجيب، العلاقة بين السلطات في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الحقوق، جامعة الموصل، ١٩٩٩ .

ثالثاً:- البحوث والمحاضرات :-

- ١- ا.د. سليمان الطماوي ، تعليق على حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في ١٩ مايو ١٩٩٠ ، مجلة العلوم الادارية ، السنة ٣٢، العدد الاول، ١٩٩٠
- ٢- د. عامر عياش عبد، محاضرات القيت على طلبة الماجستير ، كلية القانون، جامعة تكريت، غير منشورة، لسنة ٢٠٠٧ .
- ٣- د. فوزي حسين سلمان الجبوري، التجربة البرلمانية العراقية في الميزان بين دستوري ١٩٢٥ و ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية و السياسية، جامعة كركوك، العدد الاول، المجلد الاول، ٢٠١١ .

رابعاً :- الدساتير :-

- ١- الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ .
- ٢ - الدستور المصري لسنة ١٩٢٣ .
- ٣ - الدستور المصري لسنة ١٩٥٦ .
- ٤ - الدستور المصري لسنة ١٩٧١ .
- ٥ - دستور جمهورية العراق الملكي لعام ١٩٢٥ .
- ٦- دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ .

خامساً : القوانين

- ١ - القانون المصري رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ .

سادساً : قرارات المحاكم

١ - قرار المحكمة الدستورية العليا في ١٩/٥/١٩٩٠ ، المجموعة الرسمية، ج٤ .

المصادر الاجنبية

- 1 - Ciquel-Jean, Droit Constitutionnel et, Institutions Politiques, 10 eme ed ,Montchrestien ed, Paris, 1989.
- 2 - Duverger'M', Institutions politiques et Droit constitutionnel, themis.
- 3 - J.Cadart, Institutions politiques et Droit Constitutionnel, L.G.D.J, Paris, 1975.
- 4 - Hauriou-Andre, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 3eme ed, E.M, Paris, 1968, p.739.

Abstract

The dissolution of parliament as an end for the parliament before the end of the constitutional term, the tool of the executive branch to the legislative power in systems that are based on the principle of separation of powers.

It represents the most important tools a balance between the government and the parliament, it is through the ministerial responsibility by Parliament, which committed constitutions to work towards the development of controls and safeguards to ensure that the abuse of this right as a result relics serious consequences of such a move legislative authority to the executive branch.

Which necessitated us to study in solving division executive authority of the Parliament on Mbgesin 'first سنخصص to the statement of the solution to the kinds and guarantees dissolved parliament and the implications of the application of this measure and on the three demands, respectively. As for the second part, we tried to study the constitutions of several models in order to compare and legal reality and actual procedure for the Iraqi constitution came to him to compare with him in the framework of this issue and highlight the criticism against him.