

حل البرلمان في العراق بين الإفراط والتفريط

(دراسة دستورية مقارنة)

د. عدنان عاجل عبيد^(*)

مقدمة:

يحمل النظام الدستوري في العراق منذ تأسيس الدولة العراقية عام ١٩٢١ وإحياء الحياة البرلمانية، إلى يومنا هذا، سمة بارزة تظهر بطرفي نقيضين؛ الأول: إنهاء الغالبية العظمى من مجالس النواب قبل أجلها المحدد لها خلال حقبة النظام الملكي (من ١٩٢٥ - ١٩٥٨)، والثاني: عدم إمكانية الإقدام على إنهاء ولاية مجلس النواب بعد استئناف الحياة النيابية (بعد عام ٢٠٠٤)، مع الإشارة إلى وجود انفصام بين الحقيقتين غابت فيه المجالس النيابية عن النظام الدستوري في الدساتير الصادرة عقب الانقلابات العسكرية الأربعة. مما يوشح عدم استقرار نيابي شبه دائم في النظام الدستوري والسياسي.

ومن هذا الواقع تظهر الحاجة الملحة إلى إيجاد نظام يكفل حل الأزمات السياسية التي سببتها الكتل السياسية المشكّلة لمجلس النواب في ظل دستور ٢٠٠٥، أو يعمل على منع انحرافه عن مساره الدستوري بتقرير مزايا لأعضائه تبعد به عن إرادة الشعب التي وضعت كمعبر عنها. ولهذا من الممكن أن يتحول البرلمان من ممثل لإرادة العامة إلى عبء يتقل كاهل الناخبين، ويدفعهم إلى نذب حظهم لما تسببه لهم التصرفات. غير المدروسة من خيبة أمل.

(*) أستاذ القانون الدستوري المساعد في كلية القانون - جامعة القادسية.

إن الحل الناجح لهذه المشكلة هو إعمال نظام حل البرلمان المعمول به في كل الأنظمة الدستورية البرلمانية عمومًا، إلا أن المشرع في دستور ٢٠٠٥ قد عرض النظام بصورة مشوهة أبطلت الغاية الأساسية من وضعه، وحولته إلى كلمات جوفاء لا طائل من ورائها.

ولهذا ارتأينا البحث في هذا الموضوع بغية الوقوف على العلل والأسباب التي أدت إلى المبالغة في حل المجالس النيابية في الحقبة الملكية، وإلى الإعراض عنه في الواقع السياسي بعد صدور دستور ٢٠٠٥. لنضع بعدها الحلول والتوصيات الكفيلة بوضع هذا النظام في إطاره الدستوري السليم، باعتماده حلًا ناجحًا للتخلص من الأزمات السياسية المتكررة والاحتكام إلى رأي الشعب في حلها.

هذا وقد استعنا في عملية البحث بالمنهج الاستقرائي القائم على أساس استقراء الواقع السياسي وتحليله للوصول إلى النتائج والحلول معتمدين أسلوب المقارنة بالأنظمة الدستورية المقارنة على اختلاف أنواعها.

وقد بنيت هيكلية البحث على مقدمة وثلاثة مباحث: الأول تطرقنا فيه إلى التعريف بحل البرلمان من خلال بيان مفهومه ونشأته وأنظمته ومبرراته. والثاني عرّجنا فيه على ظاهرة الإفراط في حل المجالس النيابية في العراق من ١٩٢٨ - ١٩٥٨، ببيان نظام الحل في نصوص القانون الأساسي لعام ١٩٢٥، وحالات حل مجلس النواب، وعلّة المبالغة في حلها. والثالث عولنا فيه على ظاهرة التفريط بالحل من عام ١٩٥٨ إلى ما بعده لأسباب تتعلق بغياب الحياة النيابية، وانعدام التوازن بين البرلمان والحكومة.

وأخيرًا أوردنا ما تم التوصل إليه من نتائج وحلول دستورية نأمل أن تكون قدّم صدق على طريق تأسيس نظام دستوري منتج وفاعل تحفظ فيه الحقوق وتصان به الحريات.

المبحث الأول

التعريف بحل البرلمان

تتجلى الديمقراطية النيابية القائمة على تكليف نواب من الشعب بممارسة السلطة في الدولة نيابة عنه، بعدة صور تتوزع على أنظمة الحكم المعاصرة^(١)، وقد لا يأتي البرلمان المنتخب من الشعب كمصدق لما أريد له أن يكون؛ إذ قد يتسبب بأزمات عدة تظهر فيها الحاجة إلى العودة لرأي الشعب بوصفه صاحب السلطة وشرعيتها، لذا ينهض خيار حل البرلمان ليكون الخيار الصعب في مواجهة الأزمات السياسية والدستورية.

وللوقوف على حل البرلمان يقتضي الأمر التعرض إلى مفهومه ونشأته في مطلب أول، وأنظّمته في مطلب ثان، وأسبابه في مطلب ثالث.

المطلب الأول

مفهوم حل البرلمان ونشأته

تحدد الدساتير عادة مدة ولاية البرلمان، وتسري تلك المدد على حياة البرلمان في الظروف العادية، إذ يباشر جلساته بعد تشكيله وينتهي بنهاية المدة الدستورية المحددة له^(٢).

إلا أن ثمة اختلاجات تطرأ على حياة البرلمان قد تؤدي بحياته قبل أجلها تسببها علاقته غير المتوازنة مع السلطة التنفيذية، وعلى هذا الأساس يراد بالحل الإنهاء المبسر لدورة البرلمان قبل حلول الموعد القانوني، لأسباب دستورية أو سياسية تفعل فعلها الفاعل، فهو إصدار حكم الإعدام للبرلمان

يوصفه هيئة ممثلة للأمة، إذ تزول عنه الصفة النيابية فلا يمارس دوراً تشريعياً أو رقابياً، ويتحول النواب إلى أشخاص عاديين تزول عنهم حصاناتهم ويتوقف استحقاقهم لمكافأته^(٣).

هذا وترتبط فكرة حل البرلمان بنشأة النظام البرلماني الإنجليزي وتطوره، فعند مطالعة التاريخ الدستوري لإنجلترا نجد أن الحل قد مر بمراحل ثلاث:

المرحلة الأولى - الحل الملكي المطلق: كان لتأثير الملك في نظام الحكم دور حاسم في ابتداء الحل، فقد كان يلجأ إليه كلما أراد التخلص من البرلمان القائم، والذي يجمعه عادة لأغراض تتعلق بأخذ النصح أو الإعانات المالية، وبعد أن يأخذ ما يريد يتم تسريحه، إلا أن ذلك لا يعني الدعوة إلى انتخابات جديدة، إذ لا تتم إلا بعد تهيئة الملك لها.

المرحلة الثانية - الحل الملكي المقيد: وضعت ثورة عام ١٦٨٨ نقطة التحول في مسيرة تطور حق الحل، إذ انتقل من حق مطلق للملك دون قيد، إلى حق محاط بقيود وضعها البرلمان، والذي أجبر الملك الحكم معه، لذا تقهقرت حالات اللجوء إليه، فلم تحدث على الإطلاق ما بين عامي ١٦٨٨ - ١٧٨٢ نتيجة إثارة المسؤولية السياسية للوزارة.

المرحلة الثالثة - التوازن بين الحكومة والبرلمان: خلعت السلطة الفعلية في استخدام حق الحل من الملك، وانتقلت للوزارة، فعند إثارة البرلمان للمسؤولية السياسية للوزارة تلجأ الوزارة إلى الطلب من الملك بحل البرلمان والركون إلى التحكيم الانتخابي، وبذلك ظهرت فكرة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلأولى ممارسة حق الإقالة، وللثانية إشهار سلاح الحل، ليغدو حق الحل وسيلة قانونية يملها الواقع الدستوري بدلاً من وسيلة سياسية يستعين بها الملك للتأثير في مجريات الحياة النيابية^(٤).

المطلب الثاني

أنظمة حل البرلمان

تقسم أنظمة حل البرلمان حسب الجهة التي تقوم به، إلى أربعة أقسام:
الأول: نظام الحل الرئاسي. والثاني: نظام الحل الوزاري. والثالث: نظام الحل
الذاتي. والرابع: نظام الحل الشعبي أو الحل بالاستفتاء.

أولاً- نظام الحل الرئاسي:

بمقتضى هذا النظام يقوم رئيس الدولة، ملكاً كان أم رئيس جمهورية،
بالإقدام على إنهاء ولاية البرلمان قبل أجله المحدد؛ من أجل تنفيذ سياسته
والدفاع عن ما يعتنقه من آراء وأفكار يعتقد أنها تتسجم والرأي العام.

ويلجأ رئيس الدولة إلى هذا الخيار لإنهاء أزمة عالقة مع البرلمان، غالباً
ما تكون بسبب إقالة وزارة تتمتع بأغلبية برلمانية. ففي هذا الإطار إما أن تأتي
الانتخابات النيابية الجديدة بأغلبية تسانده في إجرانه، وفي هذا يتقوى موقفه
ويسند خياره، أو تلد أغلبية تناونه، وهنا قد يقع في الحرج، مما يرغبه على
تقديم استقالته^(٥).

والحل الرئاسي إما أن يكون مطلقاً متجرذاً من كل قيد، كما هو الحال
في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لعام ١٩٥٨، ودستور الكويت لعام
١٩٦٢، ودستور سوريا لعام ١٩٧٣، أو يكون مقيداً بشروط يحددها المشرع
الدستوري، كشرط استحالة تشكيل حكومة أغلبية في القانون الأساسي لألمانيا
الاتحادية لعام ١٩٤٩، ودستور اليونان لعام ١٩٧٥، أو شرط تحقق حالة
الضرورة والاستفتاء الشعبي، كما هو الحال في دستور مصر لعام ١٩٧١.

ثانياً- نظام الحل الوزاري:

يعكس هذا النظام الصورة التقليدية لأهم ركائز النظام البرلماني في إنجلترا، الذي يقوم على التوازن بين الحكومة والبرلمان، كما أشرنا سابقاً^(٦).

وبمقتضاه تتولى الوزارة الإقدام على حل البرلمان من خلال الطلب من رئيس الدولة بإجراء الحل، والذي يكون دوره شكلياً مقتصرًا على إصدار الإرادة الملكية بالحل، دون أن يملك حق القبول أو الرفض. ومن الدساتير التي اعتنقت هذا النظام: دستور اليابان لعام ١٩٤٦، ودستور أسبانيا لعام ١٩٧٨.

ثالثاً- نظام الحل الذاتي:

تأتي مبادرة الحل بموجب هذا النظام، من البرلمان نفسه، وليس من الحكومة، وتتبنى هذا النظام الدساتير التي لا تخول الحكومة حق الحل، لتُنظف خيار الإبقاء أو الإنهاء للبرلمان نفسه. ومن أمثلة هذه الدساتير: دستور تركيا لعام ١٩٦١، ودستور اليمن لعام ١٩٧٠، ودستور العراق لعام ٢٠٠٥، كما سنرى.

رابعاً- نظام الحل الشعبي:

ويسمى نظام الحل بالاستفتاء؛ إذ يؤول أمر الحل إلى الشعب مباشرة، ويقرر ذلك من خلال الاستفتاء. ويعد هذا النظام أحد تطبيقات الديمقراطية شبه المباشرة؛ إذ يتولى الشعب بنفسه ممارسة بعض مهام الحكم بصورة مباشرة.

وبالرغم من رقي هذا النظام أو قربيه من المنطق الديمقراطي، إلا أنه قليل الشبوع، إذ تتبناه بعض دساتير المقاطعات السويسرية والولايات الألمانية^(٧).

المطلب الثالث

أسباب حل البرلمان

إن علة حل البرلمان في الغالب هي إنهاء أزمة قائمة بين السلطات الدستورية، أو نزع فتيلها، كي ما لا تتحول إلى صراع محتدم يحوّل السلطة من وسيلة إلى غاية، وفي بعض الأحيان يكون الحل إجراء يتم الركون إليه دون وجود أزمة، على النحو سالف الذكر.

ولذا سنعرض أسباب الحل من زاويتين: الأولى: الأسباب المرتبطة بأزمة قائمة. والثانية: الأسباب التي لا ترتبط بأزمة.

الفرع الأول

الأسباب المرتبطة بأزمة

تعد الأزمات السياسية والدستورية السمة الغالبة في الأنظمة الديمقراطية التي تتبنى النظام البرلماني؛ إذ إنها غالبًا ما تفرز التعددية الحزبية، وتعدد مراكز القوى، ووجود تناقضات في وجهات النظر حول المسائل المتعلقة بنظام الحكم. وهذه الأزمات هي إفرازات طبيعية فيما لو وجدت لها حلول تحوّل دون الخروج على أحكام الدستور والقوانين الأخرى. ومن تلك الحلول حل المجالس النيابية. وتتوعد هذه الأزمات بين نزاع السلطتين التشريعية والتنفيذية، أو وجود أزمة داخل الحكومة، أو الرغبة في استطلاع رأي الشعب في المسائل العامة.

أولاً- النزاع بين الحكومة والبرلمان:

ويتخذ هذا النزاع مظهرين: الأول: النزاع بين الوزارة والبرلمان. والثاني: النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان.

١ - النزاع بين الوزارة والبرلمان:

وهو الأكثر شيوعاً في الأنظمة البرلمانية، وينهض إذا ما فقدت الوزارة الأغلبية اللازمة لها في البرلمان، واتجه التفكير لدى الأخير نحو إقالتها، مع تمسك الحكومة بموقفها واعتقادها أنها على حق بشأن القضية موضوع النزاع.

ولذا تسل سلاح "الحل" في مواجهة البرلمان، ويكون بمثابة تحكيم الشعب، فيما أن تأتي نتائج الانتخابات بأغلبية صريحة للحكومة، وبذلك تكون قد حققت مرادها. وإما أن تأتي بالأغلبية المقابلة التي أزعتها ليصبح أمر إقالتها أو استقالتها حتماً مقضياً.

هذا وقد استخدمت الوزارة في إنجلترا إجراء الحل في حسم النزاع القائم مع مجلس العموم فترات عدة، كان من أهمها الحل للأعوام ١٨٤١، و١٩٠٩^(٨).

٢ - النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان:

ويحدث عادة في أنظمة الحكم المختلطة، أو الأنظمة البرلمانية التي تمازج بين مزايا النظام البرلماني والنظام الرئاسي، بحيث توجد علاقة رقابية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتمنح رئيس الدولة صلاحيات فعلية مهمة، منها حق الحل^(٩).

وتظهر هذه الصورة من النزاع بوجود حكومة مدعومة بأغلبية برلمانية إلا أنها لا تحظى بدعم الرئيس ورضاه، والعكس بالعكس.

ومن أبرز حالات الحل الرئاسي: حل الرئيس ديغول عام ١٩٦٢، وحل الرئيس ميتران عام ١٩٨١ في فرنسا، وحل الرئيس يلتسين عام ١٩٩٣ في روسيا^(١٠).

ثانياً- حدوث أزمة وزارية:

يعمل حق الحل، على تحقيق الاستقرار للنظام السياسي، من خلال المساهمة في حل الأزمات الوزارية، والتي تأخذ أشكالاً متعددة، أبرزها حدوث أزمة داخل التحالف الحكومي، الذي ينشأ نتيجة عدم حصول حزب معين على الأغلبية اللازمة لتشكيل الحكومة، مما يتجه التفكير معه إلى تكوين ائتلاف يجمع عدة أحزاب تنبثق منها التشكيلة الوزارية^(١١).

إن حدوث نزاع بين الأحزاب المشتركة في الائتلاف حول البرنامج الحكومي يؤدي إلى فتأ عضده، مما يصبح معه أمر إتهانه وارداً، وبالتالي يكون الحل إحدى الوسائل المهمة لإنهائه. ومن الأمثلة على ذلك عام ١٩٢٩ في الدنمارك، إذ أنهى التفكك تحالف الاشتراكيين والأحرار، الذي لم يدم أكثر من سنة^(١٢).

ثالثاً- الرغبة في استطلاع رأي الشعب:

تعد الديمقراطية النيابية المظهر العصري الشائع الذي يمارس الشعب السلطة من خلاله بواسطة ممثليه ونوابه^(١٣).

وفي بعض الأحيان قد يجانب رأي النواب الصواب، ويخالف ما ترنو إليه الشعوب في علاج مشاكل تكون على تماس مباشر بحقوق الأفراد وحررياتهم. وهنا تظهر أهمية العودة إلى صاحب السلطة الأصل للوقوف على رأيه بشأن مسألة ما. ويكون ذلك من خلال الإقدام على حل المجلس النيابي ودعوة الناخبين إلى انتخاب مجلس جديد يمثل توجهاته وآراءه.

ومن الأمثلة على ذلك، حالات الحل في إنجلترا في القرن التاسع عشر، بهدف دعوة الناخبين للبت في المسائل المهمة، فكان حل ١٨٤١ بقصد استفتاء

الشعب على مسألة حرية التجارة، وحل ١٨٥٩ للاستفتاء على الإصلاح البرلماني، وحل ١٨٦٨ بشأن فصل الكنيسة عن الدولة في أيرلندا^(١٤).

الفرع الثاني

الأسباب غير المرتبطة بأزمة

عرضنا فيما سبق الدور الفاعل لحق الحل في إنهاء الأزمات السياسية المتعلقة بالأحزاب الحاكمة أو المعارضة، سواء كانت الأزمات ناجمة عن نزاع أو أزمة وزارية، أو ناجمة عن الرغبة في الركون إلى رأي الشعب. وفي هذا المقام لا يقف الحل عند حل الأزمات فحسب، وإنما يتعدى دوره إلى اعتباره إجراءً فنيًا تتطلبه عمليات تتعلق بالدستور أو بمدة البرلمان أو بتجديد هيئة الناخبين، ولذا سنتطرق إلى الحل بوصفه إجراءً مهمًا لتعديل الدستور، وأداة لتقصير ولاية البرلمان أو لتجديد مجموع الناخبين.

أولاً- إجراء الحل لتعديل الدستور:

تختلف إجراءات تعديل الدساتير الجامدة عن إجراءات تعديل الدساتير المرنة، من ناحية اشتراط المشرع الدستوري لإجراءات صعبة ومعقدة تنأى بالقاعدة الدستورية عن سهولة التعديل إذا ما قورنت بالتشريع العادي. ومن جملة تلك الإجراءات اشتراط حل البرلمان^(١٥). ومن أمثلة تلك الدساتير: دستور الدنمارك لعام ١٩١٥، إذ تم - بالاستناد إلى المادة ٩٤ منه - حل البرلمان بمجلسيه نتيجة الإعلان عن إجراء تعديل دستوري، في ٣ مارس - آذار ١٩٥٣، لغرض تبني نظام أحادية التمثيل بدلاً من ثنائية التمثيل، وكذلك القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥، إذ اشترطت المادة ١١٩ منه موافقة كل من مجلسي النواب

والأعيان بأغلبية الثلثين ليُحل بعدها مجلس النواب وينتخب مجلس جديد، يعرض عليه وعلى مجلس الأعيان ليصوت عليه مرة أخرى. فإذا اقترن الحل بموافقة أغلبية الثلثين، يعرض على الملك ليصدق وينشر. على أن يتعلق التعديل بالأمر الأساسية ولا يجري إلا بعد خمس سنوات من نفاذ القانون الأساسي.

ثانياً- تقصير ولاية البرلمان:

تمتد ولاية البرلمان عادة إلى أربع سنوات، ومن الطبيعي أن تحدث خلال السنة الأخيرة حملات انتخابية داخل البرلمان، مما يسبب الكثير من الخلافات والانشقاقات في صفوف الأحزاب الحكومية الداخلة في ائتلاف حكومي. وتجنباً لذلك يتدخل الحل لينهي ولاية البرلمان عند قرب موعد الانتخابات الدورية. ويشيع هذا الأسلوب في إنجلترا، فمُنذ عام ١٨٣٢ لا يوجد مجلس عموم لم تمسه يد الحل قبل نهايته الطبيعية^(١٦).

ثالثاً- حل البرلمان لتجديد مجموع الناخبين:

ثمة تغييرات تطرأ على مجموع الناخبين تبرر إجراء الحل، ومن أهمها إصلاح النظام الانتخابي، إذ تم حل مجلس الشعب المصري في ١٢ فبراير - شباط عام ١٩٨٧ نتيجة لعدم دستورية الانتخاب بالقائمة والمزج بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة^(١٧).

كما يحدث التغيير نتيجة للتغيرات في العدد الكلي للسكان، إذ تكون الزيادة بسبب ضم أقاليم جديدة، كما حدث في اليونان في حل عام ١٨٨٢. أو بسبب ارتفاع معدل السكان، كما حدث في بلجيكا في حل عام ١٩١٢^(١٨).

وبعد هذا العرض الموجز لمبادئ الحل وأنواعه وأسبابه، يغدو الطريق سالكا للدخول في تفاصيل حل البرلمان في العراق.

المبحث الثاني

الإفراط في حل البرلمان في العراق من عام ١٩٢٨ - ١٩٥٨

نشأت الدولة العراقية بنظام حكم ملكي بدأت بوادره بتتويج الملك فيصل ابن الحسين ملكاً على العراق، في ٢٣ أغسطس - آب ١٩٢١^(١٩)، ليُقر بعدها القانون الأساسي الصادر عام ١٩٢٥، والذي شكل السلطات في الدولة من: الملك والبرلمان المؤلف من مجلسين: الأول: مجلس النواب المنتخب. والثاني: مجلس الأعيان المعين، والوزارة.

اتسمت فترة الحكم الملكي الممتدة من عام ١٩٢١ - ١٩٥٨ بسمة بارزة تقوم على المبالغة في الركون إلى إجراء الحل لمجلس النواب، مما يدفعنا إلى القول بأن ثمة إفراطاً بحل المجلس النيابي حدث في تلك الحقبة. ونسوق على وصفه بالإفراط دليلين:

الأول: تم حل مجلس النواب خمس عشرة مرة، من أصل ست عشرة دورة، بدأ أولها عام ١٩٢٦، وانتهى آخرها عام ١٩٥٨^(٢٠).

الثاني: لم يقوَ مجلس النواب على سحب الثقة من الوزارة بالرغم من أن هذا الحق ممنوح له بمقتضى الدستور، بوصفه أداة موازنة مع السلطة التنفيذية.

إن التسليم بعدم وجود إفراط في حل البرلمان بالعراق خلال تلك الحقبة، سيقود حتماً إلى نتيجتين غير منطقيتين: الأولى: هي عدم كفاءة المجلس النيابي في التعبير عن الإرادة العامة مطلقاً. والنتيجة الثانية: هي عدم إخفاق الوزارة في أداء مهامها، مما لا يبرر الإقدام على سحب الثقة منها.

وبما أن هذين الأمرين لا يمكن التسليم بهما إذا ما قورن الأمر بالأنظمة البرلمانية الأخرى، إذا ثمة مشكلة تلوح في الأفق، يمكن كشف النقاب عنها من خلال عرض فكرة حل مجلس النواب في القانون الأساسي نظرياً، ومن ثم التطرق إلى حالات الحل عملياً. وأخيراً: الوقوف على الأسباب المؤدية إلى تلك الحالات.

المطلب الأول

حل مجلس النواب في نصوص القانون الأساسي لعام ١٩٢٥

تطرق المشرع العراقي في القانون الأساسي، إلى حل مجلس النواب في المادة (٢/٢٦)، التي انتظم نصها على أن "الملك يصدر الأوامر بإجراء الانتخاب العام لمجلس النواب، واجتماع مجلس الأمة، ويفتح هذا المجلس ويعطله ويفضه، ويحل مجلس النواب وفقاً لأحكام هذا القانون".

والمعنى المنتزع من النص المتقدم أن المشرع قد اعتنق نظام الحل الرئاسي؛ لأنه منح الملك صلاحية حل مجلس النواب، إلا أن التسليم بهذا المعنى يصطدم بنص المادة (٢٧) التي نصت على أنه "يستعمل الملك سلطته بإرادات ملكية تصدر بناء على اقتراح الوزير أو الوزراء المسؤولين، وبموافقة رئيس الوزراء، ويوقع عليه من قبله". وعليه فإنه لا يتسنى للملك اللجوء إلى الحل إلا بناء على اقتراح الوزارة، وهذا مصداق لنظام الحل الوزاري.

كما قيد القانون الأساسي في المادة (٢/٤٠) حق الحل بعدم جواز حل المجلس الجديد للأمر ذاته الذي حل من أجله المجلس القديم.

وما عدا هذين القيدتين (قيد المادة ٢٧ والمادة ٢/٢٠)، لم يحدد القانون الأساسي ضوابط أو حالات تفرض على الملك لاستخدام حق الحل، مما يعني أن سلطة بهذا الشأن سلطة مطلقة لا تخضع لقيد أو محدد.

وهذا الحال يدفعنا إلى التساؤل عن المركز الدستوري للملك في نظام الحكم، وعمّا إذا كان مركزاً شرفياً متناغماً مع قواعد النظام البرلماني الإنجليزي، أو أنه يمارس صلاحيات فعلية مؤثرة.

عند الرجوع إلى ثنايا نصوص القانون الأساسي فيما يتعلق بصلاحيات الملك، نجدها تخرج عن الإطار الشرفي؛ بدليل حرص المشرع على منحه صلاحيات تشريعية وتنفيذية وقضائية (كما في المادتين ٢٦ و٢٨)، كما أنه يتولى اختيار رئيس الوزراء بصورة مطلقة، ولو كان من غير الأغلبية البرلمانية، وله إقالته بنفسه خلافاً لقاعدة اختيار الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية^(٢١).

فضلاً عن ذلك فإنه يعين أعضاء مجلس الأعيان الذين يشاركون مجلس النواب بالوظيفة التشريعية.

ولهذا يتمتع الملك في ظل القانون الأساسي بمركز دستوري فاعل يذهب بالنظام البرلماني المتبع نحو النظام الرئاسي. وعلى هذا الأساس يوصف نظام الحكم في العراق بأنه من الأنظمة البرلمانية المنحرفة، على غرار النظام البرلماني في ألمانيا في دستور فايمر لعام ١٩١٩، وفي فرنسا في ظل دستور ديغول لعام ١٩٥٨^(٢٢).

المطلب الثاني

حالات حل مجلس النواب

عند مطالعة التاريخ السياسي والدستوري لمسيرة مجلس النواب في ظل القانون الأساسي لعام ١٩٢٥، نجد أنه تم حله خمس عشرة مرة من أصل ست عشرة دورة، وتلك الحالات هي:

الحل الأول: تم بموجب الإرادة الملكية الصادرة في ١٨ يناير - كانون الثاني ١٩٢٨، بحل المجلس النيابي الأول الذي تم انتخابه في ٨ يونيو -

حزيران ١٩٢٥، بناء على طلب رئيس الحكومة عبد المحسن السعدون؛ لانعدام الموازنة المطلوبة بين الحكومة والبرلمان^(٢٣).

الحل الثاني: تم بموجب الإرادة الملكية الصادرة في ١ يوليو - تموز ١٩٣٠، بحل المجلس النيابي الثاني، الذي تم انتخابه في ٩ مايو - أيار ١٩٢٨. وكان ذلك بناء على طلب رئيس الحكومة نوري السعيد؛ لمعارضة المجلس للمعاهدة العراقية البريطانية^(٢٤).

الحل الثالث: تم بموجب الإرادة الملكية الصادرة في ٤ نوفمبر - تشرين الثاني ١٩٣٢، بحل المجلس النيابي الثالث، الذي تم انتخابه في ١٠/٩/١٩٣٠. وكان ذلك بناء على رغبة الملك فيصل الأول التي أظهرها لوزارة ناجي شوكت بعد انضمام العراق إلى عصبة الأمم^(٢٥).

الحل الرابع: تم بموجب الإرادة الملكية الصادرة في ٤ سبتمبر - أيلول ١٩٣٤، بحل المجلس النيابي المشكل في ١٠ ديسمبر - كانون الأول ١٩٣٣. وكان ذلك بناء على طلب وزارة علي جودت الأيوبي؛ لمعرفة رأي الأمة حول الخطط الموضوعة منها^(٢٦).

الحل الخامس: تم بموجب الإرادة الملكية الصادرة في ٩ أبريل - نيسان ١٩٣٥، بحل المجلس المنتخب في ٦/١٢/١٩٣٤. وكان ذلك بناء على طلب وزارة ياسين الهاشمي الثانية؛ لعدم وجود تآزر بين السلطة التشريعية والتنفيذية.

الحل السادس: تم بموجب الإرادة الملكية الصادرة في ٣١ تشرين الأول - أكتوبر ١٩٣٦، بحل المجلس المشكل في ٤/٨/١٩٣٥. وكان ذلك بناء على طلب وزارة حكمت سليمان؛ لإنهاء المجلس الذي جاءت به وزارة الهاشمي الثانية^(٢٧).

الحل السابع: تم بموجب الإرادة الملكية الصادرة في ٢٦ أغسطس - آب

١٩٣٧، بحل المجلس المؤلف في ٢٠ فبراير - شباط ١٩٣٧. وكان ذلك بناء على طلب وزارة جميل المدفعي؛ لاستطلاع رأي الشعب بخطط الوزارة الجديدة^(٢٨).

الحل الثامن: تم بموجب الإرادة الملكية الصادرة في ٢٢ فبراير - شباط ١٩٣٩، بحل المجلس المشكل في ١٨ ديسمبر - كانون الأول ١٩٣٧. وكان ذلك بناء على طلب وكيل رئيس الوزراء ناجي شوكت؛ لتلافي إسقاط الوزارة وإقالتها، وقد عبّرت عنه الإرادة الملكية بأن الوزارة غير شاعرة بهذا التآزر بينها وبين المجلس النيابي^(٢٩).

الحل التاسع: تم هذا الحل للمجلس النيابي في ٩ يونيو - حزيران ١٩٤٣، بعد انتخابه في ١٢ يونيو - حزيران ١٩٣٩. وكان سبب الحل هو إقرار تعديل القانون الأساسي استنادًا إلى المادة ١١٩ التي اشترطت حل المجلس النيابي. علمًا بأن هذا المجلس هو الوحيد الذي أكمل دورته الانتخابية^(٣٠).

الحل العاشر: تم هذا الحل للمجلس النيابي في ٢٢ نوفمبر - تشرين الثاني ١٩٤٦، بعد أن شكّل في ٥ نوفمبر - تشرين الثاني ١٩٤٣. وكان ذلك بناء على طلب وزارة نوري السعيد التاسعة؛ بسبب انتقال الوضعية العالمية من الحرب إلى حالة السلم بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية^(٣١).

الحل الحادي عشر: تم هذا الحل للمجلس النيابي في ٢٢ فبراير - شباط ١٩٤٨، بعد أن تم تشكيله في ١٧ مارس - آذار ١٩٤٧. وكان ذلك بناء على طلب وزارة محمد الصدر؛ لامتناع أزمّة الشارع إثر معاهدة بورتسموث^(٣٢).

الحل الثاني عشر: تم في ٢٨ أبريل - نيسان ١٩٥٤، حل المجلس المنتخب في ١٤ ديسمبر - كانون الأول ١٩٥٣. إذ استصدرت وزارة أرشد

العمرى الإرادة الملكية بحله. وكان ذلك بناء على رغبة الملك فيصل الثاني قبل أن تجابهه^(٣٣).

الحل الثالث عشر: تم في ٣ أغسطس - آب ١٩٥٤، حل المجلس النيابي المنتخب في ٩ يونيو - حزيران ١٩٥٤. وكان ذلك بناء على طلب وزارة نوري السعيد الثانية عشرة؛ للبحث عن الأغلبية الفعالة داخل المجلس^(٣٤).

الحل الرابع عشر: حل المجلس النيابي الذي بدأ دورته في ١٦ سبتمبر - أيلول ١٩٥٤. بموجب الإرادة الملكية الصادرة في ٢٧ مارس - آذار ١٩٥٨، إثر تعديل القانون الأساسي لعام ١٩٢٥، بمقتضى المادة (١١٩) منه، بعد قيام الاتحاد الهاشمي بين العراق والأردن^(٣٥).

الحل الخامس عشر: بدأ المجلس النيابي الجديد دورته في ١٠ مايو - أيار ١٩٥٨، فأقر التعديل وشرع دستور الاتحاد. على أن يباشر جلساته الاعتيادية في الأول من ديسمبر - كانون الأول ١٩٥٨، إلا أن الإطاحة بالنظام الملكي بحركة ١٤ يوليو - تموز ١٩٥٨ حال دون ذلك^(٣٦).

المطلب الثالث

علة المبالغة في حل المجالس النيابية

تطرقنا فيما سبق إلى أسباب حل البرلمان في الدول المقارنة، وخلصنا إلى أن هناك طائفتين من الأسباب: الأولى تتعلق بإنهاء أزمة، والثانية أسباب لا تتعلق بأزمة. وعند تطبيق تلك المبررات أو الأسباب على حالات حل مجلس النواب في العراق في ظل القانون الأساسي، نجد أن هنالك حالات تصنف ضمن الطائفة الأولى، وأخرى ضمن الطائفة الثانية، وثالثة لا تمت بصلة إلى الطائفتين.

الطائفة الأولى: أسباب الحل المتعلقة بأزمة: ويدخل ضمنها الحل لفض النزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وينطبق هذا على: الحل الأول، والثاني، والخامس، والسادس، والثامن. والحل لغرض البحث عن الأغلبية البرلمانية الداعمة للحكومة، كما في الحل الثالث عشر. والرغبة في استطلاع رأي الشعب في مسائل الأمة، كالحل الرابع والسابع. والعمل على امتصاص المعارضة خارج البرلمان، كما في الحل الحادي عشر.

الطائفة الثانية: أسباب الحل غير المتعلقة بأزمة: وينضوي تحت لوانها الحل بوصفه إجراءً لتعديل الدستور، كالحل التاسع والحل الرابع عشر.

الطائفة الثالثة: ثمة طائفة من حالات الحل الواقعة على مجلس النواب، لا يمكن تصنيفها ضمن الطائفة الأولى أو الثانية، بل يمكن القول بأن العراق قد انفرد بها عن الدول المقارنة، كالحل بناء على رغبة الملك الشخصية، كما في الحل الثالث والحل الثاني عشر. أو حل مجلس النواب بالانقلاب العسكري، كما في الحل الخامس عشر والأخير.

وقد تبدو الأسباب المتقدمة أسبابًا ظاهرة تتناغم مع آلية عمل الأنظمة البرلمانية، إلا أن جانبًا من الفقه العراقي يرى أن ثمة أسبابًا خفية تحرك حالات الحل المتقدمة، أبرزها السعي إلى تكوين أغلبية برلمانية للوزارة التي يشكلها الملك، والسعي إلى التخلص من معارضة بعض النواب^(٣٧).

كما يمكن أن نؤشر للواقع السياسي إبان تلك الحقبة بالموشرات التالية:

- ١ - عدم استقرار شبه دائم للحياة البرلمانية.
- ٢ - تغول السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.
- ٣ - تبعية مجلس النواب للحكومة.
- ٤ - التعامل مع المعارضة على أنها شيء لا بد من التخلص منه.

ولهذا أثرت هذه المؤشرات في تركيبة نظام الحكم آنذاك، مما أفرز نتيجة تقوم على ظاهرة عدم استقرار التشكيلة البرلمانية وثباتها من خلال الركون إلى سلاح الحل.

ومهما يكن من أمر فإننا نجد أن التفاصيل المتقدمة ترجع كلها إلى علة واحدة ترتبط وجودًا وعدمًا بإجراء الحل، ألا وهي "المركز الدستوري الفاعل والمؤثر للملك داخل نظام الحكم". إذ إنه يمسك بزمام جميع السلطات من الناحية العملية، باستثناء مجلس النواب، فهو يكلف رئيس الوزراء، ويوافق على تعيين الوزراء، ويعين أعضاء مجلس الأعيان. وهو بذلك يعكس توجهاته وتطلعاته، ما عدا مجلس النواب الذي يعكس توجهات الشعب وتطلعاته المتباينة، والذي قد تخرجه في بعض الأحيان مما يدفعه إلى إزالة تلك العقبة من خلال استخدام سلاح الحل، إذ يفرز الواقع السياسي ظاهرة مفادها أن حل مجلس النواب وإن كان باقتراح من الوزارة، إلا أنه لا يمكن أن يحدث إلا بموافقة الملك.

ويمكن القول: إن الظروف والأحداث التي رافقت الحياة النيابية كانت تدفع الملك إلى إجراء الحل بوصفه خيارًا كفيلاً بإيجاد وضع جديد يتناغم مع أفكاره، إلى أن وصل الأمر إلى الركون المفرط.

إن تأسيس نظام برلماني مستقر ينبغي أن يقوم على أساس الموازنة الفعلية بين الحكومة والبرلمان، مع وجود من يمسك بزمام الموازنة، بتأثيره الأدبي، دون أن يحيد عنها، أو ينحاز للحكومة، وهذا ما لم نألفه في نظام الحكم خلال حقبة النظام الملكي، وما نبتغيه في المستقبل.

المبحث الثالث

التفريط بحل البرلمان من عام ١٩٥٨ وما بعده

أعقب حقبة سريان القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ والتي أنهيت بإلغائه عام ١٩٥٨، ظاهرة تدخل القوات المسلحة في شؤون السلطة والحكم، مما أفرز صراعًا عسكريًا على تولي السلطة في العراق، أدى إلى حدوث أربعة انقلابات عسكرية، هي: انقلاب ١٤ يوليو - تموز لعام ١٩٥٨، وانقلاب ٨ فبراير - شباط لعام ١٩٦٣، وانقلاب ١٨ نوفمبر - تشرين الثاني لعام ١٩٦٣، وانقلاب ١٧ يوليو - تموز لعام ١٩٦٨^(٣٨).

وقد وُضعت خلال فترة الحكم العسكري من عام ١٩٥٨ - ٢٠٠٣ ستة دساتير هي:

- ١- دستور ٢٧ يوليو - تموز لعام ١٩٥٨.
- ٢- دستور ٤ أبريل - نيسان لعام ١٩٦٣.
- ٣- دستور ٢٢ أبريل - نيسان لعام ١٩٦٤.
- ٤- دستور ٢٩ أبريل - نيسان لعام ١٩٦٤.
- ٥- دستور ٢١ سبتمبر - أيلول لعام ١٩٦٨.
- ٦- دستور ١٦ يوليو - تموز لعام ١٩٧٠.

أما بعد انتهاء تلك الحقبة فوضع دستوران: الأول: قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤. والثاني: دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥. وفي كلتا الحقبين (حقبة الحكم العسكري وحقبة الحكم المدني) ضربت السلطات صفحًا عن اللجوء لسلاح الحل؛ لسببين: الأول: غياب الحياة النيابية

تمامًا خلال حقبة الحكم العسكري. والثاني: انعدام التوازن بين البرلمان والحكومة بعد عودتها في حقبة الحكم المدني. وسنتولى بيان ذلك في مطلبين.

المطلب الأول

غياب الحياة النيابية

انطفأ سراج الحياة النيابية في العراق بعد نجاح حركة ١٤ يوليو - تموز ١٩٥٨ والحركات التي أعقبتها، إذ لم تتضمن الدساتير التي وضعها القانمون بها، الإشارة إلى مجلس نيابي منتخب، وإذا تضمن البعض منها اصطدم بالواقع السياسي الرافض له، وإذا قبله الواقع حيد دوره وأخرج من وظيفته الأساسية. وعلى هذا الأساس يمكن القول: إن غياب الحياة النيابية في العراق قد مر بمراحل ثلاث:

الأولى: انعدام الإشارة إلى البرلمان.

الثانية: الإشارة إلى البرلمان دون العمل به.

الثالثة: وجود البرلمان مع تحييد دوره.

الفرع الأول

تجاهل ذكر البرلمان في الدساتير

تُولى الدساتير - عادة - المجالس النيابية أهمية بالغة؛ إذ تتولى تبيان طريقة تشكيلها وانعقادها، وآلية عملها وفضها، وعلاقتها ببقية السلطات في الدولة.

إلا أن أغلب الدساتير الصادرة بعد عام ١٩٥٨ لم تتطرق إلى ذكر المجلس النيابي، إذ تبيط السلطة التشريعية بمجالس غير منتخبة تتكون من نفر

قليل يمثل القابضين على السلطة القانمين بالانقلاب، ولذا يطلق على تلك الدساتير تسمية (الدساتير الانقلابية)^(٣٩).

وقد أُنيط دستور ٢٧ يوليو - تموز لعام ١٩٥٨ السلطة التشريعية بمجلس الوزراء، بعد مصادقة مجلس السيادة^(٤٠). وأوكل دستور ٤ أبريل - نيسان لعام ١٩٦٣ تشريع القوانين بالمجلس الوطني لقيادة الثورة، المشكل من قادة انقلاب ٨ فبراير - شباط ١٩٦٣. وكذلك الحال بالنسبة لدستور ٢٢ أبريل - نيسان لعام ١٩٦٤، الموضوع من قادة انقلاب ١٨ نوفمبر - تشرين الثاني لعام ١٩٦٣، أما دستور ٢١ سبتمبر - أيلول لعام ١٩٦٨، المكتوب من القانمين بانقلاب ١٧ يوليو - تموز لعام ١٩٦٨، فقد خص مجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية بمهام التشريع، مستعيضًا بذلك عن المجلس النيابي المنتخب^(٤١).

الفرع الثاني

ذكر البرلمان في الدستور مع رفض الواقع السياسي له

لقد ورد ذكر المجلس النيابي في دستور ٢٩ يوليو - تموز لعام ١٩٦٤، في المادة ٦١، التي جاء فيها: "مجلس الأمة هو الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية" كما أُرِدِف الدستور في المادة (٦٢/أ و ب) بأن يتألف المجلس من أعضاء منتخبين من الشعب بالاقتراع السري العام، بالإضافة إلى تعيين أعضاء فيه من رئيس الجمهورية بمراسيم، على أن يحدد عددهم قانون الانتخاب، وعلى أن تتم دعوة المجلس للاجتماع في مدة أقصاها سنتان، تبدأ من تاريخ ١٠/٥/١٩٦٨.

وظل مجلس الوزراء يمارس السلطة التشريعية عن مجلس الأمة المزمع تشكيله، فلم يُرَ، وبقي حبيس النصوص الدستورية بفعل رفض الواقع السياسي له، ووقوع انقلاب ١٧ يوليو - تموز لعام ١٩٦٨^(٤٢).

الفرع الثالث

تشكيل المجلس النيابي مع تحييده

استحدثت دستور ١٦ يوليو - تموز لعام ١٩٧٠، وهو آخر دستور انقلابي، المجلس النيابي في العراق تحت تسمية "المجلس الوطني"، إذ جاء في المادة ٤٧ منه بأن "يتألف المجلس الوطني من ممثلي الشعب في مختلف قطاعاته السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويتم تشكيله، وتحدد طريقة العضوية وسير العمل فيه وصلاحياته، بقانون خاص يسمى قانون المجلس الوطني".

واستجابة لهذا النص صدر قانون المجلس الوطني رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠، الذي حل محله قانون المجلس الوطني رقم ١٣٩ لسنة ١٩٩٥.

ويبدو أن إرادة المشرع قد انصرفت إلى بث الروح البرلمانية، من خلال إشراك الشعب في عملية التشريع ومراقبة الحكومة، عن طريق المجالس النيابية. إلا أننا نعتقد أن هذا الهدف قد أجهض، إذ حُيد المجلس المذكور من دوره الأساسي، والدليل على ذلك ما يلي:

١- لا يمارس المجلس عملية التشريع كما هو الحال في المجالس النيابية، إذ حصرت المانتان (٥٢، ٥٣) من دستور ١٦ يوليو - تموز لعام ١٩٧٠ دور المجلس بالنظر في مشروعات القوانين المرفوعة إليه من مجلس قيادة الثورة ومن رئيس الجمهورية، أما المشروعات التي يقترحها ربع عدد أعضائه فإنها ترفع إلى مجلس قيادة الثورة، للنظر فيها وتشريعها.

٢- ليس للمجلس سلطة رقابة حقيقية على أعمال الحكومة، إذ خولته المادة (٥٥/ب) من دستور ١٦ يوليو - تموز لعام ١٩٧٠ دعوة أي عضو من أعضاء مجلس الوزراء للاستيضاح منه أو استجوابه

دون إقالتة، إذ ترفع بذلك بشكل توصية إلى رئيس الجمهورية، مع العلم أن التوصية غير ملزمة^(٤٣).

وعلى هذا الأساس لا يعدو أن يكون المجلس الوطني سوى مجلس استشاري، وبالتالي ينتفي عنه وصف البرلمان.

لقد اختفت الحياة النيابية في العراق من عام ١٩٥٨ - ٢٠٠٤، بين تجاهل النصوص الدستورية، ورفض الواقع السياسي، ومحاولات التحييد. لهذا فرط بحق حل البرلمان؛ لعدم وجود البرلمان نفسه، وحرمت البلاد من مجلس نيابي يمثل إرادة الشعب في عملية تشريع القوانين التي تكفل الحقوق والحريات، وتحمي الفرد من تعسف الحكومة وسطوتها، مما أسهم - وبشكل كبير - في تأسيس أنظمة حكم شمولية تقوم على حكم الحزب الواحد أو القائد أو الزعيم الأوحده!

المطلب الثاني

تقوية البرلمان في مواجهة الحكومة

يقوم النظام البرلماني على فكرة التوازن بين البرلمان والحكومة، من خلال أدوات الرقابة المتبادلة بينهما، وهذا ديدن أغلب الدساتير^(٤٤).

إلا أن البعض منها لا يعير أهمية للتوازن المذكور؛ إذ يسعى إلى تقوية البرلمان في مواجهة الحكومة، اعتقاداً منه بأن المجالس النيابية ممثلة للشعب، وبالتالي فإن منحها الصلاحيات الواسعة يعني الوصول إلى ذروة الشرعية في ظل المنطق الديمقراطي، ويسود هذا الاعتقاد في الأنظمة الدستورية التي تخرج من تجربة الأنظمة الشمولية وسطوتها. فقد أثر تركيز السلطة في العقلية السياسية العراقية، والتي عملت على تقوية المجالس النيابية، والحيلولة دون بروز حكومات قوية، خشية أن يعاد الماضي المائل في الدساتير الانقلابية والتي سقط آخرها باحتلال العراق عام ٢٠٠٣.

وعلى هذه الفكرة صدر دستوران: الأول: قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤. والثاني: دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وسنتناولهما من زاوية تغريبطهما بحل البرلمان، وذلك على النحو التالي:

١- تقوية الجمعية الوطنية في مواجهة السلطة التنفيذية في قانون إدارة الدولة.

٢- هيمنة مجلس النواب على السلطة التنفيذية في ظل دستور ٢٠٠٥.

الفرع الأول

تقوية الجمعية الوطنية في مواجهة السلطة التنفيذية

في قانون إدارة الدولة

يعد قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ أول دستور للعراق بعد احتلاله عام ٢٠٠٣^(٤٥). والذي وضع نواة الحياة النيابية، وعمل على استئنافها باستحداث الجمعية الوطنية التي سنتناولها من خلال بيان شأنها، وعلاقتها بالسلطة التنفيذية، وعدم إمكانية حلها.

أولاً- نشأة الجمعية الوطنية:

حرص قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، على تشكيل سلطة تشريعية منتخبة، وكان له ذلك في المادة (٣٠/أ) منه، التي قضت بأن "يكون لدولة العراق خلال المرحلة الانتقالية سلطة تشريعية تعرف باسم (الجمعية الوطنية)، تتولى تشريع القوانين والرقابة على السلطة التنفيذية". كما أوجبت أن "تنتخب وفقاً لقانون الانتخابات وقانون الأحزاب السياسية. على أن تمثل المرأة بنسبة لا تقل عن ربع أعضائها، مع تحقيق التمثيل العادل لشرائح المجتمع العراقي كافة".

وتمارس الجمعية الوطنية اختصاصات عدة، أبرزها كتابة مسودة

الدستور الدائم، وتشريع القوانين واقتراحها، والرقابة على أداء السلطة التنفيذية الانتقالية، بالإضافة إلى اختصاصات أخرى^(٤٦).

ثانياً- علاقة الجمعية الوطنية بالسلطة التنفيذية:

تتكون السلطة التنفيذية الانتقالية بموجب قانون إدارة الدولة، من: مجلس الرئاسة، ومجلس الوزراء. وقد حدد القانون علاقة الجمعية الوطنية بهاتين الهيئتين من خلال طريقة التشكيل ومهام الرقابة.

١- دور الجمعية الوطنية في تشكيل السلطة التنفيذية: ينبثق مجلس الرئاسة من رحم الجمعية الوطنية، إذ يُشكل من ثلاثة أعضاء - رئيس للدولة ونائبين له - تنتخبهم الجمعية بقائمة واحدة وبأغلبية الثلثين. ويمارس الصلاحيات المناطة به بمقتضى القانون^(٤٧)، كما يقال من الجمعية بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائها عند ثبوت عدم الكفاءة أو النزاهة.

ويسمى مجلس الرئاسة رئيس الوزراء بالإجماع، والوزراء، بناء على توصية رئيس الوزراء، ويسعى الأخير إلى الحصول على ثقة الجمعية بالأغلبية المطلقة^(٤٨).

٢- دور الجمعية الوطنية في الرقابة على السلطة التنفيذية: تتولى الجمعية الوطنية الرقابة على أعضاء السلطة التنفيذية، سواء أكانوا في مجلس الرئاسة أو مجلس الوزراء، أو في هيئات حكومية أخرى، إذ يتسنى لها استجوابهم وإجراء التحقيق معهم، وطلب المعلومات منهم، وإصدار الأوامر بحضور المعنيين^(٤٩).

ثالثاً- عدم إمكانية حل الجمعية الوطنية:

لم ينص قانون إدارة الدولة على حق مجلس الرئاسة أو مجلس الوزراء في حل الجمعية الوطنية، على الرغم من الصلاحيات المهمة الممنوحة للأخيرة

في مواجهة السلطة التنفيذية. ولعمري إن في هذا الاتجاه رغبة واضحة في إضعاف السلطة التنفيذية في مواجهتها^(٥٠).

ومع التسليم بقصر فترة تطبيق قانون إدارة الدولة نسبيًا، نعتقد أنه وضع البذرة الأولى في التفريط بحق الحل بعد استئناف الحياة النيابية، وهو ما سيظهر أثره جليًا في موقف دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ من حق الحل كما سنرى.

الفرع الثاني

هيمنة مجلس النواب على السلطة التنفيذية

ألغى قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية بمقتضى المادة ١٤٣ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، والذي أناط السلطة التشريعية بمجلسين: الأول: مجلس النواب. والثاني: مجلس الاتحاد^(٥١).

وقد فصل الدستور في الأحكام الخاصة بمجلس النواب من ناحية تشكيله والعضوية فيه، واليمين الخاصة بأعضائه، ونظامه الداخلي، وجلساته، ودورته الانتخابية، واختصاصاته في المواد (٤٩ - ٦٤)، مسايرًا بذلك الاتجاه العام للدساتير في إيراد مجمل التفاصيل الخاصة بالبرلمان.

إلا أنه قد ضرب صفيًا عن ذلك فيما يتعلق بمجلس الاتحاد، فمن المعلوم أن جُل برلمانات الدول الاتحادية (الفيدرالية) يتألف من مجلسين: الأول: يتشكل حسب عدد مواطني كل إقليم أو ولاية. والثاني: تمثّل فيه الولايات بعدد متساو من الأعضاء، على أن ترد النصوص الخاصة بالمجلسين في صلب الوثيقة الدستورية^(٥٢).

إلا أن المشرع الدستوري في العراق قد حرص على إيراد أحكام مجلس النواب دون مجلس الاتحاد، مكتفيًا بالنص الآتي: "يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بـ(مجلس الاتحاد)، يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة

في إقليم، وينظم تكوينه أو شروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب".

ولم يصدر القانون المشار إليه حتى الآن^(*) من مجلس النواب، كما أرجى العمل به إلى الدورة الانتخابية الثانية (المادة ١٣٧).

ومهما يكن من أمر فلقد أظهر دستور ٢٠٠٥ هيمنة واضحة لمجلس النواب على الهيئات الأخرى، ومن بينها السلطة التنفيذية، مما أثر سلباً على إمكانية حل المجلس لتحقيق أغراض الحل سالفه الذكر.

وسنورد مصاديق هيمنة مجلس النواب على السلطة التنفيذية، من خلال تبيان دور مجلس النواب في نظام الحكم، وصلاحياته إزاء السلطة التنفيذية، واستبعاد إمكانية حله.

أولاً- دور مجلس النواب في نظام الحكم:

لقد أفصح دستور ٢٠٠٥ عن طبيعة نظام الحكم في مادته الأولى، التي جاء فيها: "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، ونظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي".

ومن استقراء النص المتقدم نجد أن المشرع قد أشار إلى اعتناق النظام النيابي بعناصره ومكوناته وأنواعه، كما أنه جعل كلمة (برلماني) بين مزدوجين، مشيراً بذلك إلى معنى يحمل وجهين:

الأول: يشير المشرع فيه إلى النظام البرلماني المتبع في إنجلترا، بوصفه أحد أنواع أنظمة الحكم، والقائم على دور فخري أو أدبي لرئيس الدولة مع دور فعلي لرئيس الحكومة، فضلاً عن تبادل الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٥٢).

(*) يعني: حتى سنة كتابة البحث.

أما الوجه الثاني: فإنه يشير إلى وجود (برلمان) منتخب من قبل الشعب يمارس صلاحيات كبيرة تمتد إلى جميع السلطات الأخرى، وبالرجوع إلى نصوص الدستور نجد أن الاحتمال الأول قد تصدع في عدة مواقع، وبالأخص تلك المتعلقة بالرقابة على السلطتين التشريعية والتنفيذية كما سنرى. في حين أن الاحتمال الثاني وارد جدًا؛ لأن الدستور قد أناط بالبرلمان صلاحيات واسعة، مؤسسًا ذلك على افتراض أن الشعب أجدر بمراقبة السلطات والإشراف عليها من خلال نوابه.

ثانيًا- صلاحيات مجلس النواب إزاء الحكومة:

لا مغالاة في التسليم بأن دستور ٢٠٠٥ قد منح مجلس النواب صلاحيات واسعة إزاء السلطات كافة، سواء أكانت السلطة التنفيذية أو السلطة القضائية أو الهيئات المستقلة، فعلاوة على الاختصاصات التشريعية في اقتراح القوانين ومناقشتها والتصويت عليها (المادة ٦٠/أولاً، ثانيًا)، وفضلاً عن الاختصاصات المتعلقة بالرقابة على الهيئات المستقلة التي استحدثها الدستور في المواد (١٠٢ - ١٠٨، المادة ١٣٥، والمادة ١٣٦)، فإن للمجلس الحق في استجواب مسؤوليها وإعفائهم بالأغلبية المطلقة^(٥٤)، وكذا الاختصاصات المتعلقة بالموافقة على التعيين في المناصب الكبرى في السلطة القضائية؛ من رئيس، وأعضاء محكمة التمييز، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، والموافقة على إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ، والاختصاصات المالية، كإقرار الموازنة والحساب الختامي، واختصاصات أخرى لا مجال لذكرها.

نجد أن الدستور قد منح مجلس النواب صلاحيات مؤثرة إزاء السلطة التنفيذية، وتظهر في مظهرين: الأول: من ناحية تشكيلها وإقالتها. والثاني: من ناحية مراقبتها.

١ - صلاحيات مجلس النواب المتعلقة بتشكيل السلطة التنفيذية وحلها:

تتألف السلطة في العراق، بمقتضى دستور ٢٠٠٥، من: رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء (المادة ٦٦).

ورئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن (المادة ٧٣)، وينتخب من مجلس النواب بأغلبية ثلثي عدد أعضائه من بين المرشحين، وإذا لم يحصل أحدهم على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس عليه ما بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني (المادة ٧٠).

وقد أناط الدستور برئيس الجمهورية صلاحيات يمكن وصفها بأنها صلاحيات فخرية أو شكلية، تكمل الصلاحيات الفعلية الممنوحة للسلطات الأخرى، إلا أن ثمة استثناء أوردته الدستور على أحكام رئيس الجمهورية في الدورة الانتخابية الأولى، إذ أوقف العمل بأحكام رئيس الجمهورية واستعاض عنها بمجلس الرئاسة الذي يتكون من رئيس ونائبين له ينتخبهم مجلس النواب بأغلبية الثلثين وبقائمة واحدة، ويتخذ قراراته بالإجماع ويمارس صلاحيات فعلية، أبرزها حق نقض القوانين الواردة من مجلس النواب (المادة ١٣٨).

إن ممارسة مجلس الرئاسة لحق نقض القوانين يبعد نظام الحكم المتبع في العراق من وصف "النظام البرلماني"، إذ إن حق نقض القوانين من الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية في النظام الرئاسي^(٢٥).

ولمجلس النواب مساءلة رئيس الجمهورية وإعفاؤه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا عند الحث باليمين الدستورية، أو انتهاك أحكام الدستور، أو ارتكابه جريمة الخيانة العظمى. ولا نرى أن هنالك مدعاة لتصويت مجلس النواب على أعضائه إذا صدر الحكم من المحكمة الاتحادية العليا بإدانته بالأفعال السابقة الذكر، استناداً إلى المادة (٩٤)

من الدستور التي قضت بأن "قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتية وملزمة للسلطات كافة".

أما مجلس الوزراء فيشكل بتكليف رئيس الجمهورية لمرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً في مجلس النواب، والكتلة النيابية الأكثر عدداً هي الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من القوائم المختلفة، أو الكتلة التي دخلت الانتخابات بقائمة واحدة، أيهما أكثر^(٥٦).

ويتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف بتسمية أعضاء وزارته، خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً، وبعدها يعرض أسماء وزارته والمنهاج الوزاري لينال ثقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة (المادة ٧٦).

إن منح مجلس النواب مكنة تشكيل مجلس الوزراء، يفرض منحه الدور ذاته في إقالته؛ إذ يتولى المجلس إقالة الوزراء مع رئيس مجلس الوزراء (المادة ٧٨)، كما له سحب الثقة من الحكومة، إما بصورة منفردة، إذا كانت المسألة متعلقة بوزير، أو بصورة تضامنية، إذا كان الأمر يتعلق برئيس مجلس الوزراء، إذ بعد سحب الثقة منه إقالة لمجلس الوزراء بأكمله (المادة ٦١ / ثامناً / ج).

٢- صلاحيات مجلس النواب بالرقابة على السلطة التنفيذية: حيثما توجد الرقابة المتبادلة بين البرلمان والحكومة يوجد النظام البرلماني، فإذا انعدمت برز النظام الرئاسي، وإذا تقررت للبرلمان دون الحكومة نهض النظام المجلسي (حكومة الجمعية).

إن دستور ٢٠٠٥ قد منح البرلمان حق مراقبة الحكومة على الأصعدة كافة، باستخدام الصور المتدرجة، من: حق السؤال، وطرح موضوع عام للمناقشة، والاستجواب، وسحب الثقة (المادة ٦١/سابعاً، ثامناً)، دون أن يتقرر للحكومة الحق في تقرير مسؤولية البرلمان والإقدام على حله.

إن انعدام الموازنة يخلع وصف النظام البرلماني عن نظام الحكم، ويخلع عليه وصف النظام المجلسي.

ونلمس من هذا أن المشرع الدستوري قد بالغ في منح الصلاحيات للبرلمان لدرجة تقويته، وأسهب في إضعاف الحكومة أمامه لدرجة تبعيتها له، مما انعكس سلبيًا على مُكثنة حل البرلمان من الحكومة وأعدمها، وبذلك تضيع وسيلة مهمة لردع البرلمان إذا ما أخذته نشوة السلطات الواسعة إلى مسار التعسف والافتئات في مواجهة السلطات والأفراد على حدٍ سواء.

إن البرلمان، وإن كان ينوب عن الشعب في القيام بأعباء الحكم، إلا أنه ليس من المستبعد أن يتحول هو إلى عبءٍ يحمله الشعب ويثقله، مما تظهر معه الحاجة إلى تحديد مسؤوليته وإبدال آخر به.

ثالثًا- استبعاد حل مجلس النواب:

لم يرد ذكر حل مجلس النواب في دستور ٢٠٠٥ إلا في المادة ٦٤ التي نصت على أنه: "أولاً: يُحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء، وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء. ثانيًا: يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، إلى انتخابات عامة في البلاد، خلال مدة أقصاها ستون يومًا من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلًا، ويواصل تصريف الأمور اليومية".

من تحليل النص المذكور نجد الآتي:

١- أن طلب الحل يقدم من جهتين: الأولى: ثلث عدد أعضاء مجلس النواب. والثانية: طلب من رئيس مجلس الوزراء، على أن يقترن بموافقة رئيس الجمهورية.

٢- أن صاحب الكلمة الفصل والقرار النهائي في الحل هو مجلس النواب، إذ ينبغي أن يصوت على إجراء الحل بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، والأغلبية المطلقة في الدورة الانتخابية الثانية تتكون من (١٦٣) صوتاً.

٣- لا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء.

٤- تُعد الحكومة مستقيلة عند حل مجلس النواب، وتتحول إلى حكومة تصريف أعمال.

ويبدو أن المشرع قد تبنى نظام الحل الذاتي القائم على حل البرلمان لنفسه، ولكننا نعتقد أن المشرع قد عرض نموذجاً فريداً من نوعه، يختلف عن جميع الأنظمة السابقة التي تناولناها، ولا نقر بأن هذا النموذج هو اتجاه جديد في أنظمة الحل، بقدر ما هو عرض خجول، أو محاولة للإقناع بإمكانية حل مجلس النواب.

إن حل مجلس النواب بمقتضى دستور ٢٠٠٥ مستبعد من الناحية العملية لأسباب جمة تتعلق بصعوبة تقديم طلب الحل، وانتفاء مصلحة السلطة التنفيذية من الحل، وصعوبة التصويت عليه، وتعارضه مع مكاسب النواب، وسنقولى شرح تلك الأسباب تباعاً فيما يلي:

السبب الأول - صعوبة طلب الحل: بمقتضى المادة (٦٤) سالفة الذكر يقدم طلب الحل من جهتين: الأولى: ثلث أعضاء مجلس النواب. والثانية: رئيس مجلس الوزراء، على أن يقترن بموافقة رئيس الجمهورية.

أما بشأن طلب الحل من ثلث أعضاء مجلس النواب، فبالرغم من الأزمات الدستورية والسياسية والأمنية التي عصفت بالبلاد خلال الدورة الانتخابية الأولى، التي بدأت في يونيو - حزيران ٢٠٠٦، وانتهت في مارس - آذار ٢٠١٠، إلا أن الرغبة غابت، واختفى الاتجاه داخل مجلس النواب للإقدام

على حله والاحتكام إلى رأي الشعب، اللهم إلا من بضعة نواب لا يتجاوز عددهم عدد أصابع اليد^(٥٧).

وفيما يتعلق بطلب رئيس مجلس الوزراء المقترن بموافقة رئيس الجمهورية، فيتبدى أن المشرع قد أضعف سلطة رئيس الحكومة في هذا الإطار؛ بإيقاف طلبه على موافقة رئيس الجمهورية.

ولعمري إن الدستور قد أخذ بيد ما أعطاه بيده الأخرى، فمنصب رئيس الجمهورية في دستور ٢٠٠٥ منصب فخري ليس له من الفعل شيء، ولهذا لا يكون رئيس الجمهورية طرفاً في المشكلة التي تدفع رئيس الحكومة إلى طلب الحل.

ولو طالعنا دساتير الدول التي تأخذ بنظام الحل الوزاري، نجد أن رئيس الدولة ينصاع لرغبة الوزارة إذا ما طلبت الحل؛ لأنها الأدرى بالمصلحة المتوخاة من هذا الإجراء، كما رأينا في إنجلترا. علاوة على ذلك تصل صعوبة موافقة رئيس الجمهورية إلى درجة الاستحالة في الدورة الانتخابية الأولى، التي يمارس فيها مجلس الرئاسة - المكون من ثلاثة أعضاء - صلاحيات رئيس الجمهورية بالإجماع، والإجماع بالموافقة على طلب الحل غير ممكن في ظل التجاذبات السياسية بين الأطراف المكونة للبرلمان والحكومة.

ولهذا نقترح أن يقدم طلب الحل من رئيس مجلس الوزراء، على أن يكون ملزماً لرئيس الجمهورية، كيما يُقدم على حله تماشياً مع الأنظمة البرلمانية التي تأخذ بنظام الحل الوزاري.

السبب الثاني - انتفاء مصلحة السلطة التنفيذية من إجراء الحل:

تعرضنا فيما سبق إلى الفائدة المتحققة للسلطة التنفيذية من الحل، وغالباً ما تكون إنهاء أزمة قائمة مع البرلمان، إذ يحتكم إلى رأي الشعب، فإما يميل إلى الحكومة ويأتي بأغلبية مؤيدة لها، أو يركن إلى البرلمان المنحل ويختار أغلبية

مشابهة لسابقتها، وفي كلتا الحالتين تبقى الحكومة قائمة ولا يرتبط وجودها بقرار الحل.

إلا أن المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥ قد جاء بحكم أشبه بالدم المسفوح على ثوب أبيض، إذ ربط بين إنهاء ولاية البرلمان بالحل واستقالة الحكومة، فاعتبر مجلس الوزراء مستقيلاً يمارس تصريف الأعمال اليومية لحين انتخاب مجلس نواب جديد تتينق منه حكومة جديدة.

ولعمري إن هذا الاتجاه يثير الاستغراب عن الجدوى التي تتوخاها السلطة التنفيذية فيما لو طلبت الحل، إذ إن الإقدام على الحل يعني إقالتها، فيصبح حالها كحال التي نقضت عزلها من بعد قوة أنكاثا، وبذلك رسم المشرع وجهها مشوهاً لنظام الحل، فبدلاً من أن يكون وسيلة لإنهاء أزمة مع البرلمان، تحول إلى أداة لإسقاط الحكومة، ولهذا من المستبعد أن تلجأ السلطة التنفيذية لطلب الحل.

ومن الجدير بالإلماع، أن المادة (٦٤) قد منعت حل مجلس النواب في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء. ونعتقد أن الحكم المذكور يعد لغواً لا موجب له؛ إذ ليس من المتصور أن يصوت البرلمان على حل نفسه وهو يستجوب رئيس مجلس الوزراء! ويعد الحكم المذكور صحيحاً ومبرراً فيما لو كان قرار الحل بيد السلطة التنفيذية لا بيد مجلس النواب.

السبب الثالث - صعوبة التصويت بالأغلبية المطلقة على الحل: الأغلبية المطلقة هي نصف العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب زانداً (واحدًا)، مما يعني أن الأغلبية المطلقة لمجلس النواب خلال الدورة الانتخابية الأولى البالغ عدد أعضائها (٢٧٥) عضواً، هي (١٣٨) صوتاً، وخلال الدورة الانتخابية الثانية البالغ عدد أعضائها (٣٢٥) عضواً، هي (١٦٣) صوتاً.

وقد أوجب الدستور التصويت على الحل بالأغلبية المطلقة، ونعتقد أن هذه

الأغلبية الموصوفة مُبالغ في اشتراطها؛ لصعوبة تحققها مع ظاهرة الغياب المتكرر لعدد غير قليل من الأعضاء، بالإضافة إلى اعتياد الكتل البرلمانية على الانسحاب من جلسات المجلس إذا لم يرق لها ما يدور من موضوعات في الجلسات.

السبب الرابع - فقدان المكاسب المتحققة من العضوية في مجلس

النواب: إن إكمال أمر حل مجلس النواب بقرار منه وإنهاء ولايته قبل حلول أجلها، يجعل الكثير من الأعضاء يفكر في فقدان المكاسب المادية والعضوية التي تقرها العضوية في المجلس، والتي وصلت إلى درجة عالية من المبالغة والإسراف لينبذ لها المنتقدون بالنقد من كل صوب واتجاه^(٥٨).

إن تفعيل نظام حل البرلمان في العراق يقنضي اغتياق نظام الحل الوزاري القائم على طلب الوزارة الملزم لرئيس الدولة، كما ينبغي على المشرع العراقي أن يهجر فكرة ربط إنهاء ولاية البرلمان باستقالة الحكومة؛ لأنه يتنافى مع الغرض الأساسي من نظام الحل، وعلى هذا الأساس نقترح أن يعدل نص المادة (٦٤) على النحو الآتي:

أولاً: يُحل مجلس النواب، بمرسوم يصدره رئيس الجمهورية، بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز طلب الحل في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء.

ثانياً: يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل.

هذا الاقتراح يعد بمثابة إلقاء لحجر صغير في ماء راكد، ونأمل أن يجد وقفاً لدى لجنة التعديلات الدستورية.

الخاتمة

حقيق علينا بعد أن انتهينا من بحث موضوع "حل البرلمان في العراق بين الإفراط والتفريط"، أن نورد أهم النتائج المستخلصة من البحث، مع استشراف مستقبلي لما سيؤول إليه نظام الحكم في ظل نموذج الحل المتبني لنضع الحلول المناسبة لمعالجة إشكالية التفريط به، والتي نأمل من المشرع العراقي أن يأخذها بنظر الاعتبار عند معالجة نظام الحل في دستور ٢٠٠٥.

لقد شكلت ظاهرة الإفراط في حل المجالس النيابية سمة بارزة في التاريخ الدستوري للعراق في حقبة النظام الملكي، إلا أنها اختفت تمامًا بعد أن دبت الحياة النيابية من جديد بعد عام ٢٠٠٤، ومرد ذلك هو غياب الحياة النيابية من عام ١٩٥٨ إلى عام ٢٠٠٤، هذا الغياب الذي أدى بدوره إلى تأسيس برلمانات ذات صلاحيات واسعة.

لقد بنى المشرع نظام الحكم في دستور ٢٠٠٥ على فكرة مفادها أنه كلما منحت الاختصاصات العريضة لمجلس النواب في مواجهة الحكومة، كلما اقتربت البلاد من المنطق الديمقراطي. ويبدو أنه قد تأثر بما جرّه الماضي من ويلات الحكومة المستبدة والبرلمان الغائب أو المغيب.

إلا أن المشرع قد ضاق ذرعًا بالماضي، وضرب صفحًا عن المستقبل؛ إذ ولدت هذه الفكرة أمرين أحلاهما مرًا:

الأول: برلمان مُتخَم باختصاصات لا يقوى على ممارستها كما أريد لها أن تكون، وسط التجاذبات والخلافات السياسية الدائرة بين كتله.

الثاني: حكومة مهيبضة الجناح تعجز عن أداء المهام الموكولة إليها والمنتظرة منها، تعصف بها رياح الأزمات بين الحين والآخر. لقد اعتاد الحكام أو القابضون على السلطة الجدد، على حل الأزمات بأساليب سياسية تقوم على الإرضاءات والصفقات، مما حول السلطة بنظرهم من وسيلة محققة لإرادة

الشعب، إلى غاية يُسعى إلى الوصول لها أو الإبقاء عليها قدر المستطاع. مما يجعل نظام الحكم في البلاد على شفى حفرة من الانهيار، فلا إعمال لنظام الحل والاحتكام إلى رأي الشعب بوصفه مصدر السلطة وشرعيتها، مما جعله كذبة أكذب من سراب البقيعة بحسبه الضمان ماء.

إن الخروج من هذا المأزق يكمن في إعادة رسم معالم نظام الحل من خلال إعمال الحلول التالية:

- ١- هجر نظام الحل الذاتي لمجلس النواب، واعتناق نظام الحل الوزاري القائم على إناطة الكلمة الفصل بالحكومة أو السلطة التنفيذية، من خلال التصويت بالأغلبية في مجلس الوزراء.
- ٢- يقدم طلب الحل من رئيس مجلس الوزراء، ويقترن بموافقة رئيس الجمهورية؛ الإلزامية أو الشكلية.
- ٣- فك الارتباط بين حل مجلس النواب وإقالة الحكومة، والإبقاء على الأخيرة بكامل صلاحياتها لحين ظهور الأغلبية الجديدة.
- ٤- تأسيس نظام الحكم على أساس الموازنة بين صلاحيات البرلمان واختصاصات الحكومة، دون أن يطغى أحدهما على الآخر؛ تناغماً مع الفكرة الأساسية التي تقوم عليها الأنظمة البرلمانية.

لا بد من التنويه إلى أنه ليست كل حكومة قوية هي حكومة نكتاتورية، وليس كل برلمان مليء سيحقق الديمقراطية، فمن يكفل حقوق الأفراد ويصون حرياتهم ويكفل أعباءهم غير سلطة تنفيذية مستقرة قادرة، لها سمة السرعة والحزم في اتخاذ القرار؟ فإذا كان الخوف منها أن تتركب متن الشطط، سينبري لها البرلمان بالمساءلة وسحب الثقة، وإن انحرف البرلمان هو الآخر وانغمس في تقرير المزايا لأعضائه، أصبح لزاماً على الحكومة أن تسل سلاح الحل لتعود إلى رأي الشعب.

أمل أن تلتفت لجنة التعديلات الدستورية إلى هذا، وإلا فإنها لن تجد دستوراً تعدله.

الهوامش

- (١) هشام جمال الدين عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية، ٢٠٠٨، ص ٤٧.
- (٢) إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار العلم للملايين، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٣٨.
- (٣) علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٣.
- (٤) للتفصيل انظر: السيد صبري، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٥٣، ص ٣٦٤ وما بعدها وكذلك:
 - M.Lafabregue. la dissolution des assemblees. parlement.
 - Aires. these. universite de Toulouse 1912. P. 11.
- (٥) هذا ما حدث مع الرئيس الفرنسي Macmohon عام ١٨٧٧ عند إقامه على حل مجلس النواب وفقا لدستور الجمهورية الثالثة لعام ١٨٧٥. إذ جاءت الانتخابات النيابية بالأغلبية المقالة ذاتها، مما دفعه إلى تقديم استقالته. انظر: علاء عبد المتعال، المصدر السابق، ص ٤٠ هامش (١).
- (٦) انظر: السيد صبري، المصدر السابق، ص ٣٦٤.
- (٧) عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩، ص ٢١٦.
- (8) PH.Lauvaux. le droit de dissolution dans les regimes dmocratiques du type occidental. these Paris , 1925. P. 279.
- (٩) للتفصيل انظر: علاء عبد المتعال، المصدر السابق، ص ٢٠٩.
- (١٠) عبد الله حسن الجوجو، الأنظمة السياسية المقارنة، الطبعة الأولى، الجامعة المفتوحة، ١٩٩٧، ص ١٨٥.
- (١١) عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ٢٠٠٤، ص ٣٤١.
- (١٢) هذا وقد يأتي حل البرلمان نتيجة الاضطرابات الناجمة عن التظاهر والاحتجاج حول مسألة ما، إذ يظهر الحل كوسيلة لامتناس هذه المظاهر. ومن أمثله: في فرنسا حل الجنرال ديغول للجمعية الوطنية في مايو ١٩٦٨، إثر التظاهرات المطالبة بإنهاء حكمه؛ إذ جاء هذا الإجراء لامتناس المعارضة القائمة آنذاك. للتفصيل انظر: علاء عبد المتعال، المصدر السابق، ص ٢٦٥.

- (١٣) عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية ضماناتها الدستورية والقانونية، دار الجامعيين للطباعة، ٢٠٠٢، ص ١٨٥.
- (١٤) علاء عبد المتعال، المصدر السابق، ص ٢٧٥، هامش (١).
- (١٥) عمر خوري، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٨، ص ٥٠.
- (16) Memoires. Sur la deuxieme guerre mondiale. T.VI, Paris. 1954, P. 245.
- (١٧) علاء عبد المتعال، المصدر السابق، ص ٢٩٤.
- (١٨) المصدر نفسه، ص ٢٩٥.
- (١٩) رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٢٩.
- (٢٠) د.فانز عزيز أسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، الطبعة الثانية، بدون تاريخ، ص ٢١٥.
- (٢١) السيد صبري، المصدر السابق، ص ٢٣٦.
- (٢٢) فانز عزيز أسعد، المصدر السابق، ص ٢٥٠.
- (٢٣) عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، الجزء الثاني، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ١٩٨٨، ص ١٥١.
- (٢٤) عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، الجزء الثالث، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ١٩٨٨، ص ٢١٤.
- (٢٥) حسين جميل، الحياة النيابية في العراق، الطبعة الأولى، بغداد، ١٩٨٣، ص ١٣٩.
- (٢٦) المصدر نفسه، ص ١٤٤.
- (٢٧) عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، الجزء الخامس، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ١٩٨٨، ص ١٤.
- (٢٨) حسين جميل، المصدر السابق، ص ١٥٠.
- (٢٩) عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، الجزء الخامس، مصدر سابق، ص ٦٦.
- (٣٠) عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، الجزء السادس، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ١٩٨٨، ص ١٤٨.
- (٣١) حسين جميل، المصدر السابق، ص ١٧٢.
- (٣٢) عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، الجزء السابع، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ١٩٨٨، ص ٢٨٩.

- (٣٣) عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، الجزء التاسع، الطبعة السابعة، بغداد، ١٩٨٨، ص ١١١.
- (٣٤) المصدر نفسه، ص ١٣٨.
- (٣٥) عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، الجزء العاشر، الطبعة السابعة، بغداد، ١٩٨٨، ص ٢١٨.
- (٣٦) بهذا لم يكمل مجلس النواب في ظل النظام الملكي أية دورة له، باستثناء الدورة الانتخابية الثانية عشرة، التي بدأت باجتماع غير عادي في ٢١ يونيو - حزيران ١٩٤٨، وانتهت بالاجتماع الاعتيادي الرابع والآخر لهذه الدورة في ٣ يونيو - حزيران ١٩٥٤، المصدر نفسه، ص ٣٠٦ وص ٣١٣.
- (٣٧) فائز عزيز أسعد، المصدر السابق، ص ٢٢٤.
- (٣٨) للتفريق بين الثورة والانقلاب انظر: عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، النجف الأشرف، ٢٠١٠، ص ٢١٣.
- (٣٩) الدستور الانقلابي هو الوثيقة المكتوبة العلنية التي يضعها الانقلابيون بعد نجاح حركتهم لإعادة ترتيب الأوضاع بما يتلاءم مع أحكام قبضتهم على السلطات، متجاهلين الأسس الديمقراطية في وضع الدساتير وما تضمنته من أحكام. المصدر نفسه، ص ٢٥٤.
- (٤٠) المادة ٢١ من دستور ٢٧ يوليو - تموز لعام ١٩٥٨.
- (٤١) المادتان (٤٤ و ٥٠) من دستور ٢١ سبتمبر - أيلول لعام ١٩٦٨.
- (٤٢) المصدر نفسه، ص ٢٣٧.
- (٤٣) المادة ٥٨ من قانون المجلس الوطني رقم ١٣٩ لسنة ١٩٩٥ الملغى.
- (٤٤) هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧، ص ٢٥٨.
- (٤٥) للاطلاع على ظروف إصدار قانون إدارة الدولة لعام ٢٠٠٤ والأسباب التي تدعو إلى اعتباره دستوراً انظر: عدنان عاجل عبيد، المصدر السابق، ص ٢٦١ وما بعدها.
- (٤٦) انظر المادة (٣٢/ب) والمادة (٣٣/هـ، ز)، من قانون إدارة الدولة.
- (٤٧) للاطلاع على صلاحيات مجلس الرئاسة انظر المواد (٣٦/أ) و (٣٩/أ) و (٣٩/سابعاً) و (٣٩/ج)، من قانون إدارة الدولة.
- (٤٨) المادة ٣٨ من قانون إدارة الدولة.
- (٤٩) المادة (٣٣/ز) من قانون إدارة الدولة.

- (٥٠) إن الحالة الوحيدة التي أجاز فيها قانون إدارة الدولة حل الجمعية الوطنية، هي رفض الشعب مسودة الدستور، على أن تجري الانتخابات لجمعية وطنية جديدة (المادة ٦١/هـ). وهذا الحل لا يعد من قبيل أدوات الموازنة بين عمل البرلمان والحكومة.
- (٥١) المادة ٤٨ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- (٥٢) عدنان عاجل عبيد، مال النظام الاتحادي في العراق، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، العدد ٥٠، ٢٠٠٨، ص ١٦.
- (٥٣) عفيفي كامل عفيفي، المصدر السابق، ص ١٤٧.
- (٥٤) هذا وقد أصدرت المحكمة الاتحادية العليا حكماً ذي العدد ٨٨ / اتحادية / ٢٠١٠، الذي حددت فيه المركز الدستوري للهيئات المستقلة، ومرجعية الهيئات غير المرتبطة بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء، كما أقرت فيه القوانين الخاصة التي تنظم عملها.
- (٥٥) منظر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٧٦.
- (٥٦) حكم المحكمة الاتحادية العليا الصادر في ٢٥/٣/٢٠١٠ في الدعوى ٢٥ / اتحادية / ٢٠١٠.
- (٥٧) إذ طالب أحد النواب بحل المجلس في دورته الانتخابية الأولى؛ لأدائه الضعيف والمسئول. انظر موقع المنتدى العراقي، بغداد، أصوات العراق، ٢٠٠٧/١١/١٣.
- <http://www.iraqiforum.net/vb1647.html>
- (٥٨) إذ بلغ مجموع رواتب أعضاء مجلس النواب العراقي خلال سبعة أشهر (٨١) مليار دينار عراقي، وهذا الرقم الكبير يُشكل مزية كبيرة تمنع أعضاء مجلس النواب من طلب الحل أو القيام به. انظر موقع الحوار المتمدن العدد (٣١٦٩)، ٢٠١٠/١٠/٢٩.
- <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=233489>.

المراجع

أولاً- الكتب العربية:

- إدمون ريباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار العلم للملايين، بيروت، ٢٠٠٤.
- حسين جميل، الحياة النيابية في العراق، الطبعة الأولى، بغداد، ١٩٨٣.
- رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤.
- السيد صبري، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٥٣.
- عبد الله حسن الجوجو، الأنظمة السياسية والقانون الدستوري، ٢٠٠٤.
- عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، الأجزاء: الثاني، والثالث، والخامس، والسادس، والسابع، والتاسع، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ١٩٨٨.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ٢٠٠٤.
- عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩.
- عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، النجف الأشرف، ٢٠١٠.
- _____، مآل النظام الاتحادي في العراق، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، العدد (٥٥)، ٢٠٠٨.
- عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضمانياتها الدستورية والقانونية، دار الجامعيين للطباعة، ٢٠٠٢.
- علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- عمر خوري، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٨.
- فائز عزيز أسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، الطبعة الثانية، بدون تاريخ.
- منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، القاهرة، ٢٠٠٧.
- هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧.
- هشام جمال الدين عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية، ٢٠٠٨.

ثانياً- الكتب الفرنسية:

- Memoires sur la deuxieme guerre mondiale. T.VI.Paris1954.
- M. Lafal Ioregue. la dissolution des assemblees parlementaires, these. universite de Toulouse. 1912.
- PH.Lauvaux. ledroit de dissolution dans les regimes democratiques du type occidental. these Paris. 1980.

ثالثاً- الدساتير:

١- الدساتير الأجنبية:

- دستور اليابان لعام ١٩٤٦.
- دستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.
- دستور الدنمارك لعام ١٩٥١.
- دستور فرنسا لعام ١٩٥٨.
- دستور تركيا لعام ١٩٦١.
- دستور اليونان لعام ١٩٧٥.
- دستور أسبانيا لعام ١٩٧٨.

٢- الدساتير العربية:

- دستور الكويت لعام ١٩٦٢.
- دستور اليمن لعام ١٩٧٠.
- دستور مصر لعام ١٩٧١.
- دستور سوريا لعام ١٩٧٢.

٣- الدساتير العراقية:

- القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.
- دستور ٢٧ يوليو - تموز لعام ١٩٥٨.
- دستور ٤ أبريل - نيسان لعام ١٩٦٣.
- دستور ٢٢ أبريل - نيسان لعام ١٩٦٤.
- دستور ٢٩ أبريل - نيسان لعام ١٩٦٤.
- دستور ٢١ سبتمبر - أيلول لعام ١٩٦٨.
- دستور ١٦ يوليو - تموز لعام ١٩٧٠.
- قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.
- دستور ٢٠٠٥.

رابعاً- القوانين:

- قانون المجلس الوطني رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠.
- قانون المجلس الوطني رقم ١٣٩ لسنة ١٩٩٥.