

التنظيم الدستوري لحل مجلس النواب في ظل دستور جمهورية

العراق لسنة ٢٠٠٥

- دراسة مقارنة -

أ. م. د. مها بهجت يونس

م. م. كمال علي حسين

المخلص :

تأخذ معظم النظم البرلمانية بقواعد أو اختصاصات تمنح للسلطات فيها ، تهدف من ورائها إلى تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة ، ومن أبرز هذه الاختصاصات الممنوحة للسلطة التنفيذية إختصاصها في حل السلطة التشريعية ، عند توافر شروط أو مبررات محددة تبيح اللجوء إلى أسلوب الحل ، مع ضرورة إتباع آليات دستورية معينة في حال رغبة السلطة التنفيذية بذلك .

حيث قد تجد السلطة التنفيذية نفسها مضطرة لاستخدام حق الحل في حال عدم الوصول إلى توافقات أو تفاهات مع السلطة التشريعية في الدولة ، فحل السلطة التشريعية يعد آخر وأمضى الأسلحة التي تمتلكها السلطة التنفيذية في مواجهة ما تمتلكه السلطة التشريعية من إختصاصات في مواجهة السلطة التنفيذية .

Summary :

Most parliamentary systems take the rules or the terms of reference given to the authorities where , aimed from behind to achieve a balance between the legislative and executive branches in the state , and most prominent of these terms of reference given to the executive competence in solving the legislature , when the availability of the conditions or specific justifications permitting recourse to the method of solution, with the need to follow certain constitutional mechanisms in case the desire of the executive authority to do so .

Where you may find the executive branch itself forced to use the right solution in the event of failure to reach consensus or understandings with the legislative authority in the state , the legislature stallion is the latest and spent weapons possessed by the executive authority in the face of what is owned by the legislature in the face of the terms of reference of the executive .

المقدمة :

أعتقت الدساتير الديمقراطية المختلفة بما فيها تلك المطبقة للنظام البرلماني مبدأ حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان بوصفه ضرورة أساسية لفن ديناميكية هذا النظام ، وتخليصاً للحكومة من ربق السيطرة المطلقة من البرلمان عليها ، ووقاية لها من شطط وتعسف هذا الأخير في استخدامه لحق سحب الثقة من الوزارة¹ ، فالحل يعد تلبية للرغبة في تجديد البرلمان إذا ما

استشعرت الحكومة أن الرأي العام يقف بجانبها موقف الداعم والمؤيد لاتجاهها ، وبهذا تضمن الحكومة بقاءها في مركز السلطة مرة جديدة ، وقد يأتي الحل رغبة منها - الحكومة - في الاحتكام إلى الشعب ذاته في المسائل المؤثرة والهامة التي ينشب حولها الخلاف بين الحكومة والمعارضة^٢ .

ففي النظام البرلماني ، للحكومة بصورة عامة الحق في حل البرلمان ، أو بالتحديد إحدى الغرفتين في حالة ثنائية التمثيل ، المجلس المنتخب بالاقتراع الشامل المباشر والذي تكون الحكومة مسؤولة أمامه^٣ ، حيث يعد حق الحل الذي تملكه الحكومة إزاء البرلمان ، أداة (أو فرملة) لمنع تجاوز وشطط السلطة التشريعية المتزايد في اسقاط الحكومة كلما عن لها ذلك^٤ ، وقد نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على آليات حل مجلس النواب مع بعض الخصوصية في تنظيم هذا الإختصاص الممنوح لرئيس مجلس الوزراء في العراق .

أولاً - أهمية البحث :

تبرز أهمية البحث في كون معظم النظم الدستورية وتحقيقاً للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، درجت على منح كلا السلطتين أسلحة تحد بها من شطط أو تجاوزات السلطة الأخرى ، وكان سلاح الحل أحد أبرز الأسلحة الممنوحة للسلطة التنفيذية ممثلة بالحكومة (مجلس الوزراء) في النظم البرلمانية ، مع إخضاع هذا الإختصاص لضوابط محددة ودقيقة في أغلب النظم الدستورية ، ولأهمية وخطورة هذا الإختصاص الممنوح للحكومة ، لما يترتب عليه من حل السلطة التشريعية وإجراء إنتخابات جديدة في الدولة ، لإيجاد سلطة تشريعية جديدة تقوم بإنتخاب حكومة جديدة تتولى الحكم في الدولة .

ثانياً - إشكالية البحث :

أختط المشرع الدستوري العراقي لنفسه طريقاً خاصاً في الآليات الدستورية المحددة لحل مجلس النواب ، حيث أخذ (بالحل الذاتي) لمجلس النواب ، فالحكومة ممثلة برئيسها في العراق لا يمتلك حل مجلس النواب ، وله فقط تقديم الطلب إلى مجلس النواب للتصويت بالموافقة أو الرفض على حل المجلس ، وبعد الحصول على موافقة رئيس الجمهورية على الطلب ، مما قد يؤثر إشكاليات حقيقية في حال وضع النص الدستوري موضع التنفيذ ، فالإشكالية الأولى تتمحور حول وجوب حصول موافقة رئيس الجمهورية على طلب رئيس مجلس الوزراء بحل مجلس النواب ، والصعوبة الظاهرة في الوصول إلى هذه الموافقة الرئاسية ، والإشكالية الثانية والأبرز تتعلق بصعوبة تحقيق موافقة أعضاء مجلس النواب على حل مجلسهم وفقدان إمتيازاتهم النيابية العديدة .

ثالثاً - منهجية البحث :

سيتم إتباع المنهج التحليلي والمقارن في دراسة التنظيم الدستوري لحل مجلس النواب في العراق ، بموجب دستوره لعام ٢٠٠٥ ، مقارنة بالوضع في النظم الدستورية في دول الدراسة المقارنة في بريطانيا وألمانيا .

رابعاً - خطة البحث :

لبيان ما يتعلق بالتنظيم الدستوري لحل مجلس النواب في العراق ، سيتم بيان المراد بالحل ، ومن ثم بيان المبررات الداعية لإصداره في مطلب أول ، مع بيان الدور الذي يلعبه رئيس مجلس الوزراء في ذلك الإختصاص في العراق مقارنة بالنظم الدستورية في دول الدراسة المقارنة في بريطانيا وألمانيا في مطلب ثانٍ .

المطلب الأول : مفهوم الحل ، ومبرراته :

مع ان النظام البرلماني يستقر على أساس توازن دقيق بين السلطة التنفيذية التي تستطيع حل الجمعية الوطنية في البرلمان ، والسلطة التشريعية التي تستطيع تهديد الحكومة وإقالتها ، لكن هذا النظام البرلماني سرعان ما اختل توازنه لصالح البرلمان القادر على هدم وإطاحة الحكومة ، والعاجز عن بناء وتشريع القوانين ومواجهة الصعوبات ، ما الحق الضرر بالسلطة التنفيذية ، مما دفع إلى محاولة إعادة هذا التوازن الدقيق عن طريق تقوية حق الحكومة في حل البرلمان ، حيث كان ولا بد لكي نحافظ على التوازن بين السلطات في النظام البرلماني ، أن تعطى الوزارة سلاحا مقابلا لسلاح المسؤولية الوزارية والاقتراع بعدم الثقة ، وهذا السلاح هو حق الحل^٦ ، والذي يهدف في حقيقته إلى تحقيق العديد من الغايات ، وهذا ما سيتم بحثه عن طريق بيان المراد بالحل في فقرة أولى ، ومن ثم بيان المبررات الدافعة لذلك الحل في فقرة ثانية ، وعلى النحو الآتي :

الفرع الأول : مفهوم الحل :

يقصد بحق الحل انتهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية ، أي قبل انتهاء مدة الفصل التشريعي للمجلس^٧ ، فهو بذلك حق السلطة التنفيذية في فض البرلمان أو أحد المجلسين قبل انتهاء الفصل التشريعي ودعوة الأمة (الناخبين) لانتخاب مجلس نيابي جديد^٨ ، وهو لا يعدوا أن يكون تصرف قانوني تتخذه السلطة التنفيذية لإنهاء حياة المجلس التشريعي قبل إنتهاء المدة التي أنتخب لأجلها ، وذلك لإستطلاع رأي الشعب في مسألة معينة يشكل حسمها أهمية كبرى في مجرى الحياة السياسية للبلاد^٩ ، فحل البرلمان يترتب عليه فض المجلس وسحب صفة النيابة عن ممثلي الأمة قبل انتهاء مدة نيابتهم العادية المقررة في الدستور ، ومن ذلك يتضح أن حق الحل

هذا أشبه بعزل النواب ، وأنه لذلك سلاح خطير تستطيع السلطة التنفيذية إذا ما منحتة أن تشهره في وجه الهيئة التشريعية^{١١} ، وهو العمل الذي بموجبه تضع السلطة التنفيذية نهاية لولاية السلطة التشريعية قبل نهاية المدة القانونية المقررة لها ، مما يترتب عليه اجراء انتخابات مبكرة^{١٢} .

وحل البرلمان من قبل رئيس الدولة اما أن يكون نتيجة لوقوع خلاف بينه وبين الوزارة المؤيدة من البرلمان والمتمتعة بثقته ، أو أن يكون نتيجة لحدوث نزاع بين الوزارة والبرلمان ، وفي كلتا الحالتين تكون الغاية من حل البرلمان هي الرجوع الى الشعب وتحكيمه في النزاع القائم^{١٢} ، فحل البرلمان بذلك يكون له صورتان ، هما ما يسمى بالحل الوزاري وما يسمى بالحل الرئاسي ، والحل الوزاري هو الاكثر أهمية والذي ينسجم أكثر مع طبيعة التوازن بين الوزارة والبرلمان ، ويتحقق الحل الوزاري في حالة نشوب خلاف مستحکم بين الوزارة والبرلمان ، فالوزارة إزاء هذا الخلاف لا ترى انتظار احتمال تحريك البرلمان لسلاح المسؤولية الوزارية لاسقاطها ، بل تعمل على السعي لدى رئيس الدولة لحل البرلمان وتحكيم جمهور الناخبين في الخلاف الناشب بين الوزارة والبرلمان^{١٣} .

وبهذا فقد أصبح هذا الحق يشكل حصن الأمان للحكومة قبل البرلمان ومحققاً التوازن والتساوي بينهما ، فبدون هذا الحق لا يكون هناك نظام برلماني صحيح ، فهذا الحق هو وحده الذي يمكن الوزراء من ألا يكونوا مجرد أدوات تابعين أو خدم مطيعين للبرلمان^{١٤} ، حيث يعزو بعض الفقه ظاهرة ضعف السلطات التنفيذية ورجحان كفة الهيئات النيابية في كثير من النظم الى عوامل سايكلوجية أثرت على واضعي الدساتير فجعلتهم يغالون في تقييد سلطات الحكومة ويقررون الكلمة النهائية والرجحان للمجالس النيابية ، ظناً منهم أن ذلك يحفظ للأمة هيبتها وسلطتها ، ويضمن عدم استبداد السلطة التنفيذية ، فنظروا الى الحكومة كما قال المغفور له سعد زغول نظرة الطير

الى الصائد لا نظرة الجيش الى القائد^{١٥} ، فكان لابد من تحقيق التوازن بين السلطتين ، والذي يتحقق بمنحهما إختصاصات مؤثرة متقابلة ، والتي يعد حق الحل الممنوح للسلطة التنفيذية من أبرزها وبلا شك .

حيث تستعمل السلطة التنفيذية (وهي شكلياً رئيس الدولة وعملياً الحكومة) حق الحل الذي يقوم بإنهاء ولاية النواب عبر افتعاله انتخابات جديدة ، ويمارس هذا الحق بأشكال مختلفة تتراوح بين غياب التنظيم (انكلترا مثلاً) ، وإجراءات معقدة جداً تحد من الإفراط في استعمال هذا الحق (الجمهورية الفرنسية الرابعة) ، أنه لسلاح جبار ضد البرلمان يستخدم لإعادة التوازن بين السلطات^{١٦} ، فكما أشار (بوج هوت) حقاً ، بأن مجلس الوزراء مخلوق ، ولكنه يختلف عن المخلوقات الأخرى ، أنه يملك سلطة تحطيم صانعيه^{١٧} ، وذلك عن طريق سلطة الحل ، والذي يعني حكم اعدام للبرلمان القائم كهيئة ممثلة للأمة ، فبعد أن ينشر قرار الحل في الجريدة الرسمية ، أو بعد أن يتلى في البرلمان بواسطة رئيسه أو من ينوب عنه حسبما يقرر الدستور ، تزول عنه الصفة النيابية فلا يمكنه بعد ذلك أن يمارس سلطاته التشريعية أو الرقابية ، ويصير أعضاؤه شخوصاً عاديين ، تزول عنهم حصانتهم البرلمانية ، ويتوقف استحقاقهم لمكافأته^{١٨} .

الفرع الثاني : مبررات الحل^{١٩} :

في النظم البرلمانية التي تمنح فيها النصوص او التقاليد الدستورية للحكومة حق حل البرلمان ، هناك مبررات متعددة تقف وراء هذا الحل ، لكون هذا الحق يعتبر من أخطر الحقوق المقررة في النظم السياسية البرلمانية تستطيع السلطة التنفيذية مباشرته في مواجهة السلطة التشريعية ، ويمثل أكثر صور الرقابة فعالية تماماً مثل المسؤولية الوزارية^{٢٠} ، ومن هذه المبررات أو الأسباب من تكون ذات صبغة أو خلفية سياسية من جهة ، كما توجد هناك

مبررات ذات صفة فنية من جهة ثانية ، هذا وسيتم بحث هذه الأنواع من مبررات الحل في فقرتين ، وعلى النحو الآتي :

الفقرة الثانية : المبررات السياسية :

هذه المبررات تدعى بالسياسية ، لكونها تسعى إلى تحقيق أهداف سياسية ترنو إليها الأحزاب أو القوى السياسية الفاعلة في الدولة في معرض صراعها مع القوى السياسية الأخرى ، حيث تلجأ الحكومة إلى حل البرلمان كلما ترأى لها أن الحل سيكون وسيلة الحسم بينها وبين خصومها في البرلمان ، وهذه المبررات متعددة وسيتم بعضها على سبيل المثال وعلى النحو الآتي :

١ - حل النزاع بين السلطات الدستورية في الدولة :

في حالة قيام نزاع جدي بين الوزارة ومجلس النواب ، وعجز الوزارة عن استمالة البرلمان أو أقناعه بوجهة نظرها ، ورأت أن ذلك المجلس قد التوت به السبل وانحرف عن الطريق المستقيم وأصبحت أغلبيته ليست من القوة بحيث تدير شؤون البلاد ، فأنها تلجأ إلى حل المجلس لتعرض النزاع القائم على الأمة^{٢١} ، وليصبح الشعب هو الحكم بين الطرفين ، ولتعود السلطة إليه مرة أخرى بإعتباره صاحب السلطة الحقيقي ، وذلك لأن حل البرلمان يعني الإحتكام إلى الشعب لحسم النزاع الذي نشأ بين السلطتين وأدى إلى هذه النتيجة ، فإذا أيد الشعب نواب البرلمان فإنه يعيدهم مرة أخرى إلى مقاعدهم ، أما إذا كان الشعب مع الوزارة فإنه يسقطهم^{٢٢} ، أي أنه عند حدوث خلاف بين المجلس والوزارة ينتهي بإبداء المجلس عدم ثقته بالوزارة ، تلجأ هذه إلى حله جاعلة من الناخبين حكماً في هذا الخلاف ، ولهذا فإن الحل هو سلاح فعال بيد الحكومة لمواجهة هيمنة المجلس ، ولولاه لأصبحت تحت رحمته ، وفي أغلب

الأحيان يكفي التلميح بالحل لكي يرعوي أعضاء المجلس ، لأن التهديد بحل المجلس هو - كما قيل - بداية التعقل بالنسبة لأعضائه^{٢٣} .

٢- إستطلاع رأي الشعب في المسائل المهمة :

انتقد البعض حق الحل بحجة انه مخالف للمبادئ الديمقراطية ومقتضيات السيادة الشعبية التي يمثلها المجلس ، ولكن مع ذلك تبقى هذه الحجة دون قيمة ، لأن حق الحل هو على العكس من هذا ، لأنه وسيلة لمنح حق الكلام للشعب وتحكيمه في كل المنازعات الجدية بين السلطات العامة ، ووسيلة لتمكين الشعب من إبداء رأيه حول مسألة معينة^{٢٤} ، حيث أن حق الحل هذا تلجأ إليه السلطة التنفيذية استثنائياً لحل خلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وبالتالي العودة إلى الهيئة الناخبة بعدها السلطة العليا في الدولة^{٢٥} ، حيث أن معرفة رأي الشعب في الأمور والمسائل الهامة المتعلقة بسياسة الدولة وكيفية إدارة البلاد أهمية كبيرة لغرض إيجاد التطابق التام بين ما يتطلع إليه الشعب وما تقوم به السلطة وعدم الانحراف فيها^{٢٦} ، ولاشك أن استخدام حق الحل كوسيلة لاستطلاع رأي الشعب في الأمور الهامة يعد إستفتاء غير مباشر تتحقق من ورائه سيادة الأمة ، ويجعلها سيادة فعلية بعد أن كانت اسمية ، لأن باستطلاع رأي الشعب في المسائل الهامة التي تمس المصالح الأساسية للبلاد ، يشترك الشعب إشتراكاً فعلياً في الحكم بعد أن كان دوره يقتصر على عملية التصويت في الانتخابات التشريعية ، مرة كل أجل معلوم^{٢٧} .

٣- إيجاد أغلبية برلمانية أو تعزيزها :

في بعض الأحيان تسيطر على البرلمان أغلبية مناهضة للحكومة ، وهذه الأغلبية في العادة تقف في طريق تنفيذ البرنامج الحكومي ، وهذه الأغلبية المعادية قد تهدد الحكومة بسحب الثقة منها ، وبالتالي تذهب الحكومة إلى حل

هذا المجلس ، لأنها إذا لم تفعل ذلك فسوف تهتز خوفا كلما كثر البرلمان عن أنيابه ، مما يجعل الأمر فوضى لا ضابط له ، وتكثر الوزارات قصيرة العمر وما يصاحب ذلك من عدم استقرار حكومي ، فحق الحل ضروري لحفظ التوازن في الدساتير البرلمانية^{٢٨} .

وقد يتم اللجوء إلى حل البرلمان في حالة كون الحكومة تبحث عن أغلبية برلمانية قوية ، إذا لم تكن الحكومة تتمتع بهذه الأغلبية البرلمانية ، نتيجة قيامها على أساس إئتلافي هش ، حيث تلجأ الوزارة إلى حل المجلس لزيادة أغليبتها وذلك عندما لا تكون للوزارة أغلبية مريحة في المجلس ، أي أنها لا تتفوق على الحزب أو الأحزاب المعارضة بعدد كبير من أعضاء المجلس ، فتستغل الحكومة ظرفاً معيناً يجعل شعبيتها ترتفع وتتسع فتبادر إلى حل المجلس وإجراء إنتخابات جديدة^{٢٩} ، لتكوين أغلبية برلمانية مهيمنة ، وذلك حين تقدر أن الوقت ملائم لها - ولأغليبتها - لخوض معركة الإنتخابات ، والفوز فيها من جديد^{٣٠} ، فهي بالتالي مبررات تكتيكية لا تتصل بنوعية علاقة الحكومة بالاكثورية القائمة في البرلمان ، بل لأنها تجد المناسبة سانحة للاتصال بالناخبين وإجراء الإنتخابات ، بغية الظفر فيها على الحزب المعارض^{٣١} .

الفقرة الثانية : المبررات الفنية :

تقف إلى جانب المبررات السياسية مبررات لا تقل عنها أهمية وهي المبررات الفنية ، وهي مبررات ذات غايات مختلفة عن غايات ومرامي حل البرلمان لمبررات سياسية ، حيث تقف ورائها أمور ذات طبيعة فنية أو تقنية ، وفي هذا المقام لا يقف الحل عند حل الازمات وحسب ، وإنما يتعدى دوره إلى اعتباره إجراءً فنياً تتطلبه عمليات تتعلق بالدستور أو بمدة البرلمان أو بتجديد هيئة الناخبين^{٣٢} ، وسيتم بيان هذه المبررات وعلى النحو الآتي :

١- تعديل الدستور :

قد يقف وراء حل البرلمان الحاجة إلى تعديل الدستور النافذ في الدولة ، وهذا التعديل قد يحمل في طياته تغييراً في النصوص المتعلقة بتشكيل أو تكوين السلطة التشريعية على سبيل المثال ، ومن ثم يحدث التعارض بين النصوص القديمة والنصوص الجديدة المتعلقة بهذه الأمور ، ومن ثم يتم العودة إلى الناخبين في هذه الحالة لإختيار نواب جدد ، وهكذا يبدوا النظام البرلماني قائماً على تناغم بين الحكومة والبرلمان والشعب ، وليس على حوار بين ركنين أساسيين ، الحكومة والبرلمان منعزلين ومتواجهين ، كما هو رائج وغير صحيح ، فالنظام البرلماني ليس نظاماً ينظم السلطة لمصلحة الحكام بشكل مستقل عن الهيئة الناخبة ، فهو عكس ذلك يرتكز على ارتباط السلطات العامة بالرأي العام ، وتحديداً على التوافق المستمر بين السلطات العامة والرأي العام^{٣٣} ، وقد تظهر الحاجة إلى حل البرلمان في حال عدم توافر الأغلبية البرلمانية التي تحتاجها الحكومة بهدف إمرار هذا التعديل الدستوري ، كما قد يكون حل البرلمان شرط من شروط التعديل الدستوري في بعض النظم السياسية^{٣٤} .

٢- تجديد تمثيل الناخبين في الدولة :

هناك عديد من الحالات التي تم فيها الحل في بعض النظم الدستورية عقب إصلاح إنتخابي ذي طابع ديمقراطي^{٣٥} ، يحمل في طياته تقليل عمر الناخبين ، أو شمول فئات لم تكن مشمولة سابقاً كالنساء مثلاً ، وقد يحدث بسبب التغيرات في عدد سكان الدولة بالزيادة لأسباب طبيعية تتعلق بالكثافة السكانية التي تطرأ نتيجة زيادة الولادات وقلة الوفيات على سبيل المثال ، أو التي تحدث نتيجة ضم دولة أخرى أو إقليم لأراضيها ، وقد يحدث بسبب النقص في أعداد

السكان من جراء انخفاض الكثافة السكانية ، أو نتيجة إقتراع جزء من إقليم الدولة وضمه إلى إقليم دولة أخرى .

٣- قرب إنتهاء مدة الولاية البرلمانية :

درجت بعض الحكومات – كما هو الحال في بريطانيا – على حل المجلس النيابي عندما تدنو نهاية مدة الولاية النيابية ، حيث قد يصار إلى حل البرلمان بسبب أن المجالس النيابية تتصف عند إقتراب مدة نيايتها بالتعاس عن أداء مهامها النيابية لشعورها بقرب حلول أجلها ، وعلى النقيض من ذلك قد تتجه مجالس نيابية أخرى إلى محاولة التفرد بالسلطة أو التغول على السلطات الأخرى في الدولة ، فتذهب إلى التطرف في ممارسة وظيفتها التشريعية ، عن طريق العبث بالقوانين وإصدار تشريعات في غير صالح الأمة ، أو في حال بدء الحملات الانتخابية داخل البرلمان ومحاولة جمع أكبر عدد من الناخبين ، عن طريق إنجاز العديد من الاعمال وماله من آثار سلبية على نتائج الانتخابات وبالأخير الاضرار بالمصلحة العامة^{٣٦} ، على سبيل المثال ، ويلاحظ أن هذه الحالة من الحل تؤدي وظيفتها الفنية عندما تكون المدة القانونية للبرلمان في نهايتها ، أما إذا كانت المدة الباقية طويلة – سنة فأكثر – على سبيل المثال ، فتتنفي هنا الغاية الفنية من وراء الحل^{٣٧} ، لتظهر الاسباب السياسية من وراء ذلك .

المطلب الثاني : دور رئيس مجلس الوزراء في عملية الحل :

النظام البرلماني يفترض وجود رئيس دولة مستقل عن الوزارة من ناحية وعن البرلمان من ناحية أخرى ، بغض النظر عن الطريقة التي يتبوء بها مقعده ، فقد يكون ملكا أتى إليه الحكم مهرولا دون عناء أو مشقة وقد يكون رئيسا للجمهورية جاء إلى الحكم محمولا على أكتاف الشعب^{٣٨} ، ورئيس

الدولة هذا تمنح له صلاحيات يمارسها بمفرده وبمعزل عن بقية السلطات في الدولة ، والتي يعد حق حل السلطة التشريعية أو الموافقة على حلها من أهمها ، حيث أستقر في الدول ذات التوجه البرلماني أن تمنح لرئيس الدولة حق البت في مصير البرلمان ، في حال تقديم طلب بحله من رئيس الحكومة .

مع ضرورة بيان أن رئيس الدولة غير ملزم بإجابة الوزارة الى طلب الحل – وغالباً ما تخيره الوزارة بين الاستقالة والإجابة لطلبها في حل المجلس – وإنما يكون عليه أن يبحث أي الموقفين – موقف الوزارة وموقف البرلمان – أقرب لرأي الأمة ، ويصدر قراره في هذا الخصوص على ضوء تقديره لاتجاه الأمة ويدعوها لانتخابات جديدة اذا رأى أن هناك ما يدعو لحل المجلس^{٣٩} ، بحيث يكون الرئيس لدى اتخاذه قرار الحل بمنأى عن أية قيود تمنعه من اتخاذ مثل هذا القرار ، مما يعزز قدرته في التأثير على إرادة السلطة التشريعية التي قد تخضع لإرادته خوفاً من حلها^{٤٠} ، وهذا ما قد يؤدي إلى إدامة الصلة بين السلطات في الدولة ، وتجنبيها الهزات أو الصدمات العنيفة فيما بينها ، ومن هنا سيصار إلى بحث دور رئيس مجلس الوزراء في دول الدراسة المقارنة والعراق ، وعلى النحو الآتي :

الفقرة الأولى : النظام الدستوري البريطاني :

تخبرنا حافظة التاريخ أن إنجلترا هي محل ميلاد حق الحل ، فيها نشأ وتطور حتى استقامت أصوله وصلب عوده ، فأخذت الدول بعد ذلك تحذو حذوها وتنقل عنها ، مما أدى إلى انتشاره في كثير من الدول بوصفه أحد حجري الزاوية للنظام البرلماني^{٤١} ، وكانت الحادثة التي حدثت في عهد حكم وليم بت هي نقطة الإنطلاق في إناطة مهمة حل البرلمان بالوزارة ، حيث أحتكم إلى الشعب لحسم الخلاف الذي نشب بينه وبين البرلمان ، فجاءت نتيجة الانتخاب مؤيدة للحكومة ، إذ أعطى أغلبية الناخبين أصواتهم لصالح وليم بت

وأنصاره^{٤٢} ، فلا شك أن هذه الواقعة كان لها أهمية كبيرة ، لأنها كانت نقطة البداية التي تأسست عليها قاعدة هامة مؤداها : أنه عند اختلاف الوزارة مع البرلمان ، فلوزارة بدلاً من الاستقالة أن تحل مجلس العموم وتحتكم إلى الشعب ، ومن هذا المنطلق ليس حق الحل عباءة جديدة ، وراح يرسم بجوار المسؤولية الوزارية الخطوط العريضة للنظام البرلماني^{٤٣} ، السائد في الوقت الحاضر .

فالوزارة هي التي تقود البرلمان ومرد ذلك إلى وضع الاحزاب الانجليزية ، فهناك حزبان فقط منظمين تنظيمياً دقيقاً ومثل هذا النظام يؤدي فعلاً إلى الاستقرار السياسي وتقوية السلطة التنفيذية ، فالحزبان أحدهما يحكم والأخر يتولى المعارضة^{٤٤} ، وسابقاً كان يعود للملك حق حل مجلس العموم ، ولكن هذا الحق عزف عنه الملك منذ فترة طويلة ، وأصبح هذا الحق يتولاه رئيس الوزراء^{٤٥} ، حيث في بريطانيا مثلاً لا تمارس الملكة اية صلاحيات حكومية ، فمن الوجهة القانونية والنظرية تختار الملكة الوزير الاول وتحل البرلمان ، إلا أنه من الوجهة السياسية فان الملكة ملزمة بتكليف زعيم الاكثرية البرلمانية لتأليف الحكومة ، كما انها ملزمة بحل البرلمان عندما تطلب منها الحكومة ذلك على لسان رئيسها ، فلم تعد للملكة اي صلاحيات ما عدا ترأس الحفلات الرسمية وتمثيل الدولة في الخارج^{٤٦} ، والتنظيم الحزبي القوي هو الذي أفقد الملك حقه في حل المجلس النيابي وأحاله من حق ذاتي للملك إلى سلطة من سلطات الحكم التي لا يجوز مباشرتها إلا عن طريق الوزارة المسؤولة^{٤٧} .

وتقدم لنا السوابق التاريخية للممارسة العملية لحق الحل في انجلترا الدليل الواضح على أن المبادرة بالحل كانت بيد مجلس الوزراء حتى نهاية الحرب العظمى الأولى ، ثم أصبح هذا الحق بعد ذلك قاصراً على الوزير الأول يمارسه بمفرده^{٤٨} ، فالتقاليد الدستورية تمنح رئيس الوزراء في المملكة صلاحيات واسعة جداً للاجتهد في اختيار الوقت الذي يراه هو أو حزبه ملائم

لحل البرلمان والدعوة لإجراء انتخابات عامة ، وعلى الرغم من أن هناك لوائح تحدد مدة البرلمان بخمس سنوات ، إلا أنه ليس هناك شيء يذكر بصدد الإنهاء المبكر^{٤٩} ، للدورة البرلمانية في بريطانيا ، حيث تعد الحكومة آلة النظام بحكم اعتمادها على البرلمان وعلى الرأي العام ، ويعتبر الوزير الأول هو الرئيس الفعلي لها ، فهو يقوم بانتقاء أعضائها وله حق إقالتهم ، وهو المختص بتقديم استقالة الحكومة للملك ، وهو الذي يملك حل مجلس النواب^{٥٠} . فالذي يزيد في قوة رئيس الحكومة هي الصلاحية المعطاة له في حل مجلس العموم ، والتي لا يستخدمها للحفاظ على التوازن بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية ، لأنه ليس بحاجة إلى ذلك ، إنما لإجراء إنتخابات مبكرة ، إذ رأى أن مصلحة الحزب تقتضي ذلك^{٥١} ، وفي هذا كله ، يمارس رئيس الوزراء دوراً مؤثراً وواسعاً جداً ، عن طريق صلاحياته الدستورية وغير الدستورية المطلقة ، فهو يملك صلاحية تعيين الوزراء وإقالتهم بغير استشارة البرلمان أو موافقته ، وله حل البرلمان ، وهو الذي يؤلف مجلس الوزراء الأقدمين (Cabinet) أو المصغر ، الذين يختارهم من أبرز الأعضاء من حزبه ، ويمارس سلاح الرعاية الخاصة والاحتضان ، الذي يهب به المناصب الوزارية والألقاب السياسية ، كما يصوغ السياسات ويتخذ القرارات ، ويمارس السيطرة والأشراف على أجهزة الحزب^{٥٢} .

وطبقاً للإحصائيات الرسمية التي يشير إليها الفقهاء الإنجليز في كتاباتهم ، فإن السلطة التنفيذية في المملكة المتحدة لجأت إلى حل مجلس العموم مرات عديدة عبر تاريخها الدستوري الطويل ، فمنذ عام ١٨٦٨ ولغاية أواخر عام ٢٠٠٥ لجأت السلطة التنفيذية إلى استخدام حقها في حل البرلمان ٣٥ مرة^{٥٣} ، وعندما يستخدم رئيس الوزراء هذه الصلاحية أو المبادرة بحل البرلمان يكون قراره دائماً ليس آلياً أو إدارياً أو مهنيّاً وإنما بالتأكيد سياسياً ، حيث يؤخذ بنظر الاعتبار الواقع السياسي والظروف السياسية والتي غالباً ما تكون لصالح

موقعه وأهدافه السياسية وتجعله قادراً على تشكيل حكومة وبرلمان تدعم موقفه وتساعد في تحقيق برنامجه السياسي ، إن الهدف من حل البرلمان ليس فقط لحل المشاكل والخلافات بين المعارضة البرلمانية والغالبية البرلمانية المؤيدة للحكومة ، وإنما أيضاً – وغالباً ما يكون كذلك – لتشكيل غالبية برلمانية ، وحكومة أكثر تأييداً وفاعلية لتحقيق برنامج رئيس الوزراء أو الكابينة^{٥٤} .

وفي بريطانيا عندما تحل الوزارة المصغرة مجلس العموم ، يتم ذلك عادة خارج أي تصويت على حجب الثقة ، مع أنها تنعم دوماً في المجلس بأغلبية واسعة ، وذلك لأحد السببين التاليين : ١- أما أن الوزارة المصغرة تعتقد أنها متفوقة تمام التفوق : والحل هنا هو وسيلة للحكومة لتجديد المجلس في الوقت الذي تعتبره الأكثر ملاءمة ، ٢- وأما أن تطرح أمام الرأي العام مسألة خطيرة جداً تتعارض حولها الوزارة المصغرة والمعارضة بعمق^{٥٥} ، حيث يدفع ذلك الخلاف الى حل مجلس العموم والعودة الى الشعب للفصل بالأمر المتنازع فيه بين الطرفين ، فمجلس العموم في بريطانيا يتألف من (٦٥٠) نائباً ويتم انتخابهم على أساس الاقتراع المباشر والفردي ، ومدة النيابة في هذا المجلس خمس سنوات ، وهذا الأصل يحده ما يجري التقليد بشأنه في إنجلترا من إقدام الحكومة على حل المجلس قبل انتهاء مدته وكلما قضت الظروف أو بحصول تغيير في الأكثرية النيابية^{٥٦} ، فالسائد في هذه الدولة أن الحكومة تنتبثق عن البرلمان وتتمتع باستقرار طيلة فترة الدورة النيابية ، وغالباً ما تحل الحكومة مجلس العموم قبل إنتهاء دورته الاعتيادية لإجراء إنتخابات جديدة^{٥٧} .

الفقرة الثانية : النظام الدستوري الألماني :

استقر في النظم التي تسود فيها التقاليد البرلمانية ، إن يتم فيها منح كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية سلطات موجهة إزاء بعضها تُمارس وقت

ظهور بوادر تفرد أي من السلطتين أو تعسفها أو تَعَوُّلها على الأخرى ، فهذا يظهر جلياً في الدساتير المعتنقة للنظام البرلماني بوصفه نظاماً للحكم ، وكما هو الحال بالنسبة للدستور (الألماني) الصادر عام ١٩٤٩^{٥٨} ، والذي أخذ بحق السلطة التنفيذية في حل الجمعية الاتحادية في أحوال محددة ، منها الحالة التي منح فيها القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية رئيس الدولة حق حل البرلمان في المادة (٦٣ / ٤) ، وذلك في الحالة التي لا يحظى فيها المستشار المرشح - سواء عن طريق رئيس الدولة (م ٦٣ / ١) ، أو من قبل البرلمان (م ٦٣ / ٣ ، ٤) - بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان على تعيينه^{٥٩} ، حيث أن الدستور الاتحادي قد قيد حق رئيس الدولة الاتحادية بحل الجمعية الاتحادية ، فأصبح لا يحق له حل هذه الجمعية الاتحادية إلا في حالة عجزها عن انتخاب رئيس الوزراء الاتحادي^{٦٠} .

ولعل المشرع الدستوري الألماني قد نظم السلطة الرئاسية بحل البرلمان على هذا النحو ، أملاً أن يكون الحل مجرد وسيلة تهديد كافية لحث المجلس على ضم الأغلبية في وسطه ، وإلا كان الحل نوعاً من العقاب للمجلس غير المتماسك^{٦١} ، (فالمادة (٦٣ / ٤) من القانون الاساسي تنص على أنه في حال حصول مرشح لمنصب المستشارية على أكبر عدد من الأصوات فقط ، من دون أن يحصل على أغلبية أصوات أعضاء البندستاغ ، فإن على رئيس الجمهورية الاتحادية إلزامياً أن يختار بين تسميته ، خلال سبعة أيام ، أو حل البندستاغ^{٦٢} .

كما أن القانون الاساسي يعطي للمستشار الإمكانية لطرح مسألة الثقة البرلمانية ، بهدف إجراء انتخابات مبكرة ، إن فشل المستشار في هذا التصويت لن يكون وحده كافياً لحل البندستاغ ، فموازن القوى السياسية في البندستاغ يجب أن تحد من إمكانيات عمله أو تشلها إلى حد لا يستطيع معه متابعة سياسة تدعمها موافقة الأغلبية ، هكذا أثبتت المحكمة الدستورية

الاتحادية الأمر ، وهكذا يرى المستشار وضعه^{٦٣} ، ولقد بينت المحكمة الدستورية في ألمانيا رأيها بصدد مشروعية قرار رئيس الجمهورية بالموافقة على حل البندستاغ ، عندما تم الطعن في ذلك من قبل بعض النواب مبينين تخوفهم من أن تشكل ورقة حل البرلمان فيما بعد تهديداً لحرية المجلس في تكوين آرائه ، ووسيلة لترويض النواب المعارضين من قبل من يملك هذا الحق ، إلا أن المحكمة الدستورية العليا حكمت لصالح القرار نظراً " إلى حرص الدستور على وجود حكومة فاعلة في السلطة ، ولا تعني كلمة فاعلية هنا مجرد تحديد المستشار الألماني للخطوط العريضة للسياسة المتبعة وتحمل مسؤوليتها ، وإنما تمتعه بدعم غالبية أعضاء البندستاغ له ولسياسته"^{٦٤} .

فالمستشار لا يستطيع اللجوء إلى مسألة الثقة بهدف إثارة الحل إلا إذا كانت قدرة الحكومة الألمانية على العمل ، على الصعيد البرلماني ، أصبحت مفقودة ، والقدرة على العمل لا تعني فقط أن المستشار يحدد الخطوط الموجهة للسياسة بإرادة سياسية خلاقة ، ويتحمل مسؤولية ذلك استناداً إلى المادة (٦٥ / ١) من القانون الأساسي ، وإنما أنه يعلم أيضاً بوجود أغلبية من النواب خلفه^{٦٥} ، حيث يوصف نظام الحكم الألماني بحق بأنه ديمقراطية المستشار ، إذ أن المستشار هو العضو الوحيد في الحكومة المنتخب من البرلمان ، وهو وحده مسؤول أمامه ، وتجد هذه المسؤولية تعبيراً لها في ما يسمى حجب الثقة البناء ، لذلك ينبغي على البرلمان عند حجب الثقة عن المستشار أن ينتخب في الوقت نفسه باكثرية اصواته خلفاً له^{٦٦} .

وقد نظم القانون الأساسي الألماني نظام الحل المشروط بتقرير مسؤولية رئيس الوزراء ، فنصت المادة (٦٨ / ١) على أنه " لو تقدم المستشار الإتحادي بطلب إلى المجلس التشريعي الاتحادي للتصويت على منحه الثقة ، ورفضت أغلبية أعضاء المجلس منحه هذه الثقة ، كان للرئيس الاتحادي الحق في حل المجلس ، وذلك بناءً على اقتراح المستشار الاتحادي في خلال مدة

مقدارها إحدى وعشرين يوماً^{٦٧} ، ويزول هذا الحق لو قام المجلس الإتحادي بانتخاب مستشار جديد بأغلبية أعضائه ، فالغاية من هذه الاجراءات تقوية دور المستشار وتأمين استقرار الحكومات ، وقد ترسخت الوضعية القانونية لرئيس الحكومة بفعل ترسيخ مسؤولية الحكومة حول شخصه واختياره لزملائه الوزراء ، مما جعل رئيساً لهم لا متساوياً معهم^{٦٨} .

وبالتالي يظهر جلياً أن حل الجمعية الوطنية لا يرد إلا في حالات محدودة جداً وكوسيلة أخيرة وبعد استنفاد الحلول الأخرى ، عند عدم توصل أعضاء الجمعية إلى اتفاق بانتخاب مرشح عنهم في رئاسة الحكومة في بداية الانتخابات ، أو في حالة فشلهم في ترشيح بديل عنه عند التصويت على سحب الثقة منه ، والملاحظ أن الحل في هذه الحالات جاء للحيلولة دون تعطيل عمل السلطة التنفيذية ، وهذا التوازن الذي يتميز به والعلاقة بين السلطات أنعكس إيجاباً على استقرار النظام السياسي وفاعلية السلطة التنفيذية وساهم في تلاشي أي صعوبة أو مشكلة بين الجمعية الوطنية ورئيس الوزراء^{٦٩} ، فالظاهر أن وظيفة حل الجمعية الفيدرالية هي معالجة الحالات الناتجة عن غياب أكثرية برلمانية توفر دعماً ثابتاً ومستمرّاً للحكومة^{٧٠} ، وهكذا يحق لنا القول بأن البوندز تاج – بخلاف البرلمان البريطاني – لا يُحل أبداً حلاً كاملاً ، وأن السلطة التشريعية في علاقاتها مع السلطة التنفيذية قد منحت من الاختصاص ما يزيد قليلاً عما هو مقرر في بريطانيا^{٧١} .

الفقرة الثالثة : النظام الدستوري العراقي :

أتجه المشرع الدستوري العراقي إتجهاً مغايراً لما ساد في النظم البرلمانية التقليدية ، من منح الوزارة الحق في حل السلطة التشريعية ، تحقيقاً للتوازن والردع المتبادل بين السلطتين ، حيث لمجلس النواب الموافقة على طلب رئيس مجلس الوزراء المقترن بموافقة رئيس الجمهورية بحل المجلس^{٧٢} ،

وهو أمر غير مألوف في النظم البرلمانية من شأنه إضعاف رئيس مجلس الوزراء أمام السلطة التشريعية ، والذي يمتلك حق طلب حل البرلمان في النظم البرلمانية^{٧٣} ، فقد إرتأى المشرع الدستوري العراقي أن يكون الحق هذا بيد السلطة التشريعية نفسها ، بمعنى أن السلطة التشريعية تحل نفسها بموافقتها هي وليست بموافقة السلطة التنفيذية ، إن المهمة الوحيدة الواقعة على عاتق مجلس الوزراء تقتصر فقط على طلب رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية من البرلمان لكي يحل نفسه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه^{٧٤} .

وبالتالي فإن السلطة التنفيذية والمتمثلة خاصة بمجلس الوزراء أصبحت مجردة من أي دور سياسي ، فمجلس الوزراء ممثلاً برئيس الوزراء لا يستطيع أن يحل مجلس النواب ويسبب في اجراء انتخابات ويغير الموقف السياسي للدولة ، خلاف ما هو معمول به في أعرق الانظمة السياسية البرلمانية وهو نظام بريطانيا العظمى حيث لرئيس الوزراء الحق في حل مجلس النواب^{٧٥} ، فرئيس مجلس الوزراء لا يستطيع حل مجلس النواب ، ويقتصر دوره على الطلب من رئيس الجمهورية الموافقة على ذلك كخطوة أولى تتلوها خطوة مجلس النواب بالموافقة على ذلك ، ليظهر أن المشرع قد اضعف سلطة رئيس الحكومة في هذا الاطار بإيقاف طلبه على موافقة رئيس الجمهورية ، ولعمري ان الدستور قد اخذ 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 الى طلب الحل^{٧٦} .

ولقد أثار هذا الاتجاه انتقاد الفقه الذي يرى أنه إذا كان المقصود من وراء هذا الاتجاه تقوية السلطة التنفيذية ، فإنه كان من الواجب تعزيز نفوذ سلطة رئيس الوزراء ، حتى لا تنقسم السلطة التنفيذية على نفسها نتيجة زيادة نفوذ ومركز رئيس الجمهورية ، الأمر الذي يؤدي إلى قيام المنافسة في داخلها ،

ومن ثم إلى ضعفها وليس إلى تقويتها^{٧٧} ، ليصبح رئيس الجمهورية أحد ركائز السلطة التنفيذية وشريكاً مهماً لها في تنفيذ المهام والصلاحيات المقررة بموجب الدستور والقانون ، وعلى الرغم من كون نظام الحكم برلماني اتحادي إلا إن الملاحظ بأن الدستور عهد له بالعديد من الصلاحيات بموجب احكامه ، وهي تضاهي وتفوق واقعاً الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس مجلس الوزراء^{٧٨} ، في بعض الجوانب ، حيث أن تلك الاختصاصات تجعل من الرئيس لاعباً سياسياً مباشراً ، وهو ما يتعارض ودوره كحكم بين السلطات ، لا أن يصبح الخصم والحكم في نفس الوقت ، باختصار فإن الدستور جعل من صفة الرئيس الحكم صفة عرجاء ، وهي صفة تقتضي من بين أمور عديدة أن يكون الرئيس طرفاً مؤثراً في اللعبة السياسية وأن يكون فوق الترحب والأهواء والميول^{٧٩} .

فلا بد من قول ان حقيقة تمتع الرئيس بصلاحيات مهمة لا تخضع لتصديق (رأس السلطة التنفيذية الأخر رئيس الوزراء) هي نوعاً من "حصان طروادة" المتجه إلى الرئاسية داخل النظام البرلماني الأصلي^{٨٠} ، مع أن القواعد الدستورية البرلمانية تقتضي من رئيس الدولة أن يقدم على حل البرلمان بناءً على طلب رئيس الحكومة ، إذ أن الأخير هو الذي يقدر وحده وجود الظروف الملائمة لممارسة هذا الحق من عدمه وليس رئيس الدولة^{٨١} ، بحيث كان يجب إعطاء مجلس الوزراء حق اتخاذ المبادرة في اقتراح الحل وحفظ حق اتخاذ قرار الحل بصورة نهائية إلى رئيس الجمهورية ، بحيث يتناسب هذا الحق الذي يمارسه الرئيس مع طبيعة النظام البرلماني^{٨٢} ، وبخلاف ذلك يكون الرئيس عاجزاً عن الفصل في أي صراع قد يدور بين مجلس الوزراء ومجلس النواب ، وإذا نشبت أزمة حادة نتيجة هذا الصراع فأن الرئيس يقف مكتوف الأيدي ، فكيف يمنع رئيس الجمهورية والحال هذه من حصول أزمة سياسية في البلاد قد تلحق بها ضرراً كبيراً^{٨٣} .

وبناءً على ذلك يتضح أن قرار الرئيس القاضي بالموافقة على حل مجلس النواب يتوقف على طبيعة علاقته برئيس مجلس الوزراء ، أو طبيعة علاقة كتلته النيابية بكتلة رئيس مجلس الوزراء ، وبالتالي يكون دور رئيس الدولة في حل مجلس النواب محورياً لا شكلياً كما يبدوا للوهلة الأولى^{٨٤} ، علماً أن التباعد في الأمزجة الشخصية والاختلاف في الميول السياسية والتباين في المواقف بين الطرفين قد تتسبب غالباً بحدوث أزمة حكم (أو أزمة دستورية) ، تسفر عن توقف التعاون وانقسام السلطة وتردي الأوضاع في البلاد^{٨٥} ، بسبب ذلك التباعد أو التنافر بين الطرفين .

ومن هنا يتبين أن دور الرئيس في هذا الاختصاص شكلي من ناحية وفعلي من ناحية أخرى ، فهو شكلي بوصف الرئيس ليس له ممارسة هذا الاختصاص إلا بناء على طلب رئيس الوزراء ، وفعلي باعتبار أن القول الفصل في حل مجلس النواب للرئيس ، إذا أيد الطلب حُل المجلس وإذا رفضه استمر المجلس في ممارسة مهام عمله^{٨٦} ، مع ملاحظة وجوب الموافقة البرلمانية اللاحقة بالطبع ، وفي ضوء ما تقدم يمكن القول أن رئيس الجمهورية يمتلك سلطة فعلية تمكن من تدعيم أو تعطيل النشاط الحكومي فهو يشارك بفاعلية في اختيار مضمون القرار المقترح كما يستلزم الحصول على موافقته بمناسبة أي تعديل فيه^{٨٧} .

هذا والملاحظ كذلك أن حل مجلس النواب يقتضي بالإضافة إلى موافقة رئيس الجمهورية ، موافقة مجلس النواب أيضاً فله القرار الفصل في ذلك ، حيث إننا نجد إن أقوى الحقوق التي يعتبرها الفقه الدستوري قد أعطيت للسلطة التنفيذية بمواجهة السلطة التشريعية وهو حق حل البرلمان ، نجده قد اعطي منقوصاً لصالح السلطة التشريعية وهو ما يفقد التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^{٨٨} ، وأن المادة (٦٤ / أولاً) من الدستور العراقي الدائم لعام (٢٠٠٥) ما هي إلا مادة ولدت ميتة ، وهذا يعكس رغبة أكيدة في تكريس

هيمنة السلطة التشريعية وإضعاف السلطة التنفيذية كرد فعل على طبيعة النظام السياسي الذي كان قائماً قبل عام (٢٠٠٣) ، وقدر تعلق الأمر بدستور (٢٠٠٥) ، فقد تبنى نظام الحل الذاتي ، على وفق المادة (٦٤) وهو نظام غير معتمد في معظم الأنظمة البرلمانية ، ولا يمكن اللجوء إليه من جانب مجلس النواب ، لأنه ليس من المعقول أن يقوم أعضاء مجلس النواب بحل عضويتهم من مجلسهم ، ومن ثم فقدان امتيازاتهم ومخصصاتهم التي اكتسبوها جراء عضويتهم في مجلس النواب^{٩٦} .

ويقصد بنظام الحل الذاتي حق البرلمان في حل نفسه بنفسه ، وهذا يعد أمراً طبيعياً طالما أن البرلمان المنتخب يمارس جزءاً من السيادة ، ومن ثم فله الحق أن يتنازل عن تلك السيادة ، ولا سيما أن الحل لا يؤثر بالدرجة الأولى إلا على البرلمان ذاته^{٩٧} ، ومقتضى هذا الحل ان يكون للمجلس النيابي الحق في حل نفسه بقرار يصدر منه^{٩٨} ، مع أن المؤكد أن إمكان هذا الحل غير متاح عملياً ، وإذا كان حله يندرج في عداد الآليات الديمقراطية^{٩٩} ، فإن هذه الآلية تبدوا في العراق معطلة من الناحية العملية ، حيث يبقى الامر متروكاً للمجلس الذي ليس لأعضائه في الأعم الأغلب مصلحة في حل المجلس ، مما قد يؤدي الى ضعف اداء البرلمان والى المبالغة في تعطيل اعمال الوزارة لأسباب سياسية لا علاقة لها بالصالح العام لأنه آمن العقاب وذلك لعدم وجود رادع دستوري يحد من شطط بعض الاعضاء وتطرفهم ، وهذا ما لوحظ على اداء مجلس النواب^{٩٣} .

فمن الصعوبة بمكان تصور موافقة مجلس النواب على حل نفسه أياً كانت الجهة التي تقدمت باقتراح الحل ، فالمنطق يفيد أن مجلس النواب في هذه الحالة يحمل صفتين : صفته كأحد أطراف الخصومة ، وصفته كحكم ، إذ يختص بالفصل في طلب حله^{٩٤} ، والخلاصة أن الدستور قد أخذ بالحل الذاتي لمجلس النواب ويكون قد أضعف موقع مجلس الوزراء تجاه مجلس النواب ،

وجعل ثنائية السلطة التنفيذية أقرب إلى الجماعية ، لأن ثنائية السلطة التنفيذية تتميز بأن لكل من الوزارة والبرلمان قبل الآخر وسائل تأثير متعادلة كفيلة بتحقيق التوازن بينهما ، وأهم هذه الوسائل هو حق الحل وهو المقابل لسلاح المسؤولية الوزارية^{٩٥} .

هذا ومن الضروري بيان أن حق حل السلطة التشريعية ، بما يتضمنه من تعطيل مؤقت للحياة البرلمانية ، وانتقال حق التشريع مؤقتاً إلى السلطة التنفيذية ، يعتبر من الأمور الخطيرة في الحياة الدستورية ، لذلك لجأت أغلب الدساتير في الدول المختلفة إلى إحاطة حق إستعماله بقيود مختلفة ومتنوعة ، ضمناً لعدم إساءة استعماله أو الانحراف في إستعمال السلطات المترتبة عليه^{٩٦} ، حيث أن جعل حق حل مجلس النواب دون ضابط يعد من مظاهر تسلط السلطة الاجرائية على السلطة التشريعية^{٩٧} ، وقد أخذ الدستور العراقي النافذ بواحدة من هذه الضمانات^{٩٨} ، والتي تقضي بعدم حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء ، وذلك حتى لا يفسر هذا الحل بأنه عقوبة سياسية لا مسوغ لها مقابل العقوبة السياسية التي أنزلها المجلس بالحكومة^{٩٩} ، حيث من الجدير بالالمام إليه إن المادة (٦٤) قد منعت حل مجلس النواب اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء ، والراجح ان الحكم المذكور يعد لغواً لا موجب له ، اذ ليس من المتصور ان 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^{١٠٠} .

وقد أخذت معظم النظم الدستورية بضمانة عدم جواز حل مجلس النواب اثناء إجراءات الاتهام أو المحاكمة لشاغلي الوظائف العليا في السلطة التنفيذية ، فحظر حل مجلس النواب اثناء إجراءات الاتهام أو المحاكمة لشاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا يشكل قييداً مؤقتاً على رئيس الجمهورية في استخدام هذه

السلطة ، نظراً لما قد يترتب على ذلك من تأثير على تلك الإجراءات بل تعطيلها في كثير من الأحيان^{١١} ، ولهذا لم يجر الدستور حل مجلس النواب في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء ، إذ قد يترتب على استجواب رئيس مجلس الوزراء سحب الثقة عنه ، ومن ثم اعتبار حكومته مستقيلة ، حيث ان حل المجلس أثناء مدة الاستجواب سوف يجهض عملية الاستجواب ويمنع من معرفة نتائجه^{١٢} ، فالدستور إذن يشترط لحل مجلس النواب ان لا يكون رئيس مجلس الوزراء في حالة استجواب ، إذ قد يترتب على الاستجواب سحب الثقة عنه ، وتعد الوزارة مستقيلة في هذه الحالة ، وعليه فأن سلطة مجلس النواب في حل نفسه تتوقف اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء ، ومما لاشك فيه ان الأخذ بهذا الضمان يعد أمراً ضرورياً^{١٣} .

هذا والملاحظ أخيراً في غالبية النظم البرلمانية أن حق الحل يعتبر من اطلاقات السلطة التنفيذية لها وحدها تقدير حالات استعماله ، إلا أنه ولما كان هذا الحق يقابل حق سحب الثقة من الحكومة في الأنظمة البرلمانية ، فان استعمالها يحتاج قدرأ كبيراً من المرونة والمهارة التي تفتقر إليها أغلبية الأنظمة ، فيترتب عليها تغليب أحد هذين الحقين على الاخر تغيير النظام ذاته تغييراً جوهرياً^{١٤} ، وحيث أن النظام البرلماني يميز بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة ، ويجعل الأول غير مسئول عن أعماله ، بينما يكون الثاني رئيساً لهيئة جماعية مسئولة عن وضع السياسة العامة للحكومة ، وحيث أن السلطة تدور وجوداً وعدما مع المسؤولية ، وأن رئيس الوزراء لا يعمل إلا من خلال مجلس الوزراء ، لذلك يكون هذا الأخير مختصاً بصور قرار حل البرلمان ، دون رئيسه منفرداً^{١٥} ، في بعض النظم السياسية ، مع أن القسم الأكبر منها يمنح هذا الحق لرئيس مجلس الوزراء حصراً ، كما هو الحال في العراق ، مع تقييد هذه الصلاحية إلى حد كبير ، فحل مجلس النواب مشروط بموافقة المجلس ذاته ، وهذا يعني أن رئيس مجلس الوزراء وإن كانت المبادرة بالحل

تأتي من قبله ، إلا أن تقرير الحل نفسه يستلزم وجود الأغلبية اللازمة داخل المجلس التي تؤيد هذه المبادرة بالحل^{١٠٦} ، حيث وفي حقيقة الأمر أن هذه ليست سلطة أو صلاحية لرئيس مجلس الوزراء حيث ليس له الحق في حل المجلس وإنما الطلب إلى المجلس بذلك ، ولا يستطيع ممارسة هذا الحق إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية ، مما يجعل تحقيقه أمراً في غاية الصعوبة ، ويضفي على هذه الصلاحية أو السلطة الصفة النظرية فقط^{١٠٧} .

الخاتمة :

اسفرت مسيرة البحث عن مجموعة من النتائج المتعلقة بالآليات الدستورية المتعلقة بحل مجلس النواب ، والمقترحات المقدمة لتصحيح أو معالجة الاشكاليات المتعلقة بهذا الإختصاص في العراق ، والتي سيتم تناولها في فقرتين ، وعلى النحو الآتي :

النتائج :

١- بالرغم من كون قواعد النظام البرلماني استقرت على منح الحكومة صلاحيات تحد بها من شطط المجلس النيابي ، ومنها حل هذا المجلس ، فإن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، وبالرغم من كونه أفرد نصاً دستورياً لذلك ، قد حرم رئيس الحكومة من هذه الصلاحية في مواجهة مجلس النواب ، فإذا أراد ذلك فهو بحاجة لموافقة رئيس الجمهورية ، وهذه الموافقة تتحكم بها التوافقات السياسية بين المكونات التي يمثلها هاذين الطرفين ، وفي حال افتراض تحقق ذلك رغم صعوبته ، فإن الأمر في النهاية يؤل إلى مجلس النواب ذاته للتصويت على حل نفسه (الحل الذاتي) ، وهذا أمر إذا لم يكن مستحيلاً فهو صعب الوقوع جداً .

٢- عدم قيام النص الدستوري ببيان الحالات التي يجوز فيها حل مجلس النواب العراقي ، مما يعد نقصاً واضحاً يستلزم من المشرع الدستوري وجوب تلافيه

، عن طريق النص على الحالات التي يباح في حال تحققها اللجوء إلى حل مجلس النواب .

٣- عدم إحاطة حل مجلس النواب بالضمانات الكفيلة التي يستلزم توافرها لإحاطة هذا الإختصاص بضمانات تمنع من التعسف في إستعماله بدون توافر حالات تستوجب ذلك ، حيث لم ينص المشرع الدستوري على أي ضمانات سوى ضمانات عدم اللجوء إلى تقديم طلب الحل في حالة إستجواب رئيس مجلس الوزراء .

المقترحات :

١- تعديل النص الدستوري المتعلق بآليات حل مجلس النواب ، ونبذ الأخذ بالحل الذاتي حسب النص الدستوري النافذ ، وتعديله بالشكل الذي يضمن لرئيس مجلس الوزراء الحق في طلب حل مجلس النواب من قبل رئيس الجمهورية ، في حال توافر سبب من الأسباب الداعية لذلك .

٢- تضمين النص الدستوري ، الأسباب التي تبيح في حال توافرها حل مجلس النواب ، والحالات التي لا يجوز فيها ذلك ، منعاً للشطط في ممارسة هذا الإختصاص من قبل رئيس مجلس الوزراء .

٣- إحاطة حل مجلس النواب بالضمانات الكفيلة بحسن إستخدامه ، حيث بالإضافة إلى منع حل مجلس النواب أثناء فترة إستجواب رئيس مجلس الوزراء ، يتوجب وضع ضمانات أخرى من أبرزها تسبب قرار الحل ، وعدم جواز الحل لذات السبب مرتين خلال فترة النيابة البرلمانية .

المراجع :

الكتب :

- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية – الدول والحكومات ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ .
- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة – الوزارة) ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ .
- د. أبو بكر مرشد فزاع الزهيري ، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ، دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٦ .
- د. أحمد سرحال ، أزمة الحكم في لبنان ، المكتبة العصرية ، صيدا ، ١٩٩٠ .
- د. أحمد سعيقان ، القانون الدستوري ، مكتبة الجامعة ، كسارة ، لبنان ، ٢٠٠٠ .
- د. أحمد سلامة بدر ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣ .
- د. أدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، ج ١ ، الدول في الماضي والحاضر ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٦٤ .
- د. أدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، ج ٢ ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٦٥ .
- د. إسماعيل الغزال ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٨٩ .
- د. بشير علي محمد الباز ، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة ، الدار الجامعية الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ .
- جتو إسماعيل مجيد ، السلطة التنفيذية في الدولة الفيدرالية وإشكالياتها ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، ٢٠١٣ .

- د. جواد الهنداوي ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، العارف للمطبوعات ، بيروت ، ٢٠١٠ .
- د. جواد الهنداوي ، النظام السياسي على ضوء الدستور العراقي الاتحادي ، دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٦ .
- د. حسان محمد شفيق العاني ، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة ، مطبعة جامعة بغداد ، ١٩٨٦ .
- د. حسن سيف ابو السعود ، القانون الدستوري ، مطبعة الجزيرة ، بغداد ، بلا تاريخ .
- د. حسين عبید ، الأنظمة السياسية ، دار المنهل اللبناني ، بيروت ، ٢٠١٣ .
- د. حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠ .
- د. حنان محمد القيسي ، ثنائية المجلس التشريعي في العراق – دراسة في مجلس الاتحاد ، دار الحكمة ، بغداد ، ٢٠١٢ .
- دانا عبد الكريم سعيد ، حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، بيروت ، ٢٠١٠ .
- د. رافت دسوقي ، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ .
- د. رافت فودة ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ .
- رائد الجابري ، مقدمة في النظام الفيدرالي والتنظيم الدستوري للأنظمة الفيدرالية ، موسوعة القوانين العراقية ، صباح صادق جعفر ، بغداد ، ٢٠٠٨ .
- د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ .

- د. زانا رؤوف حمه كريم ، السياسة التشريعية في العراق ، دار سردار للطباعة والنشر ، السليمانية ، ٢٠١٢ .
- د. زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ، ج ١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٩٤ .
- د. ساجد محمد الزاملي ، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع ، الديوانية ، ٢٠١٤ .
- د. سعد عصفور ، المبادئ الاساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، بلا تاريخ .
- د. شمران حمادي ، النظم السياسية ، ط ٣ ، دار الحرية للطباعة ، بغداد ، ١٩٧٣ .
- د. صالح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني ، الأنظمة السياسية ، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة ، ١٩٩١ .
- د. عبد الرحمن اليزاز ، العراق من الاحتلال حتى الاستقلال ، ط ٣ ، مطبعة العاني ، بغداد ، ١٩٦٧ .
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، بلا ناشر ، ١٩٩٧ .
- د. عصام سليمان ، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠ .
- د. علاء عبد المتعال ، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ .
- د. علي يوسف الشكري ، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٢ .
- د. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٠ .

- د. محمد المجذوب ، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم ، ط ٤ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٢ .
- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، الانظمة السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٧ .
- د. محمد زهير جرانة ، مذكرات في القانون الدستوري ، مطبعة العهد ، بغداد ، ١٩٣٦ .
- د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، توازن السلطات ورقابقتها ، بلا ناشر ، ٢٠٠٣ .
- د. مصطفى أبو زيد فهمي ، مبادئ الأنظمة السياسية ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩ .
- د. مصطفى أبو زيد فهمي ، النظرية العامة للدولة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٥ .
- د. منتصر العيداني ، قيادات الانتقال والتنمية السياسية – العراق ولبنان أنموذجا ١٩٩٠ – ٢٠١١ ، العارف للمطبوعات ، بيروت ، ٢٠١٢ .
- د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري (نظرية الدولة) ، مركز البحوث القانونية ، بغداد ، ١٩٨١ .
- د. نزيه رعد ، القانون الدستوري العام – المبادئ العامة والنظم السياسية ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس ، ٢٠١١ .
- د. وحيد رأفت و د. وايت إبراهيم ، القانون الدستوري ، المطبعة العصرية ، القاهرة ، ١٩٣٧ .
- الكتب المترجمة :**
- أيرك بارندت ، مدخل للقانون الدستوري ، ترجمة د. محمد ثامر ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، بلا تاريخ .

- د. ابدوريا ، المدخل الى العلوم السياسية ، ترجمة نوري محمد حسين ، بلا ناشر ، بلا تاريخ
- غيرهارد شرودر ، قرارات مصيرية ، ترجمة د. ناصر الشروف ، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر ، بيروت ، بلا تاريخ .
- موريس دوفرليه ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري – الانظمة السياسية الكبرى ، ترجمة د. جورج سعد ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، بلا تاريخ .
- ميشال مياي ، دولة القانون – مقدمة في نقد القانون الدستوري ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، بلا تاريخ .
- ميشيل ستيوارت ، نظم الحكم الحديثة ، ترجمة أحمد كامل ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٢ .

المراجع الاجنبية :

Markesinis , The Theory and practice of Dissolution of Parliament , Acomparative Study , Cambridge , The University Press , 1972 .

أطاريح الدكتوراه :

- بشرى حسين صالح ، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، اطروحة دكتوراه ، جامعة النهريين ، كلية العلوم السياسية ، ٢٠١٢ .
- د. حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ، اطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق ، ٢٠٠٦ .

رسائل الماجستير :

- اشرف عبد الله عمر ، السلطة المختصة باقتراح القوانين ، رسالة ماجستير ، جامعة بابل ، كلية القانون ، ٢٠٠٤ .
- محمد مطلب عزوز محمد المحمود ، مجلس النواب العراقي ، رسالة ماجستير ، جامعة الكوفة ، كلية القانون ، ٢٠١٤ .

البحوث :

- د. جواد الهنداوي ، افتقاد الدستور إلى رؤية وفلسفة سياسية ، بحث منشور في مراجعات في الدستور العراقي ، مركز عراقيات للدراسات ، ٢٠٠٦ .
- د. حميد حنون خالد ، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، المجلد الرابع والعشرون ، العدد الاول ، ٢٠٠٩ .
- البروفيسور دومنيك توربان ، النظام الدستوري لخدمة الاستقرار والديمقراطية – التجربة الفرنسية أنموذجاً ، ترجمة علي عيسى اليعقوبي ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، المجلد السابع والعشرون ، العدد الثاني ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠١٢ .
- سيلين فينتزل ، حل البنديستاغ الخامس عشر والمادة ٦٨ من القانون الاساسي ، بحث منشور في مجلة القانون العام وعلم السياسة ، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا ، مراجعة د. وسيم منصور ، العدد ٤ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٦ .
- د. عادل الطبطبائي ، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، السنة الخامسة عشرة ، العدد الثاني / الثالث / الرابع ، ١٩٩١ .
- د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، قانون نواب رئيس الجمهورية ، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء ، العدد السادس ، ٢٠١١ .

- د. علي يوسف الشكري ، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي ، بحث منشور في مجلة كلية الفقه ، جامعة الكوفة ، كلية الفقه ، العدد الرابع ، ٢٠٠٧ .
- د. عدنان عاجل عبيد ، حل البرلمان في العراق بين الافراط والتفريط ، جامعة القادسية ، كلية القانون ، ٢٠١١ .
- محمد جبار طالب ، النظام البرلماني وتوازن السلطات في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة القانون المقارن ، العدد ٥٧ ، جمعية القانون المقارن العراقية ، بغداد ، ٢٠٠٨ .
- مروج هادي الجزائري ، حل المجلس النيابي وموقف دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ منه ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، المجلد الرابع والعشرون ، العدد الثاني ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠٠٩ .

الدساتير :

- القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

هوامش البحث :

- ^١ - د. حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ، اطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق ، ٢٠٠٦ ، ص ٣١٨ .
- ^٢ - د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية - الدول والحكومات ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٤٣ .
- ^٣ - موريس دوفرجيه ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الانظمة السياسية الكبرى ، ترجمة د. جورج سعد ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، بلا تاريخ . ، ص ١٢٨ .
- ^٤ - د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ٧٦ - ٧٧ .

- ٥ - البروفيسور دومنيك توربان ، النظام الدستوري لخدمة الاستقرار والديمقراطية - التجربة الفرنسية أنموذجاً ، ترجمة علي عيسى اليعقوبي ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، المجلد السابع والعشرون ، العدد الثاني ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠١٢ ، ص ٤٠٦ .
- ٦ - د. مصطفى أبو زيد فهمي ، مبادئ الأنظمة السياسية ، مبادئ الأنظمة السياسية ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩ ، ص ١٦٦ .
- ٧ - د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، وضع السلطة التنفيذية ، مرجع سابق ، ص ٧٥ .
- ٨ - د. وحيد رأفت و د. وايت ابراهيم ، القانون الدستوري ، المطبعة العصرية ، القاهرة ، ١٩٣٧ ، ص ٤٧٢ .
- ٩ - د. حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص ٣١٩ .
- ١٠ - د. محمد زهير جرانة ، مذكرات في القانون الدستوري ، مطبعة العهد ، بغداد ، ١٩٣٦ ، ص ٨٠ - ٨١ .
- ١١ - د. ساجد محمد الزامل ، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع ، الديوانية ، ٢٠١٤ ، ص ٤٧٩ .
- ١٢ - د. شمران حمادي ، النظم السياسية ، ط ٣ ، دار الحرية للطباعة ، بغداد ، ١٩٧٣ ، ص ٢١٩ - ٢٢٠ .
- ١٣ - د. محمد رفعت عبد الوهاب ، الانظمة السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٣٢ .
- ١٤ - د. رأفت فودة ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص ٢٣٠ .
- ١٥ - د. وحيد رأفت و د. وايت ابراهيم ، مرجع سابق ، ص ٥٢٠ .
- ١٦ - ميشال مياي ، دولة القانون - مقدمة في نقد القانون الدستوري ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، بلا تاريخ ، ص ١٠٦ .
- ١٧ - د. ابدوريا ، المدخل الى العلوم السياسية ، ترجمة نوري محمد حسين ، بلا ناشر ، بلا تاريخ ، ص ١٢٢ .
- ١٨ - د. علاء عبد المتعال ، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ٣ .
- ١٩ - يتوجب هنا بيان أن معظم الدساتير تعرض صفحاً عن بيان الأسباب التي تقف وراء حل السلطة التشريعية ، وأن ما يذكر من هذه الأسباب يقتصر على نتائج فقهاء القانون الدستوري ، وما يستشفونه من أسباب تقف وراء هذا الحل ، وللمزيد بصدد أسباب الحل ينظر د. أحمد سلامة بدر ، مرجع سابق ، ص ٦٢ وما بعدها ، ود. حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

- كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ، مرجع سابق ، ص ٣٣٠ وما بعدها ، ود. علاء عبد المتعال ، مرجع سابق ، ص ١٩٥ وما بعدها ، ود. عدنان عاجل عبيد ، حل البرلمان في العراق بين الافراط والتفريط ، جامعة القادسية ، كلية القانون ، ٢٠١١ ، ص ١٢ وما بعدها .
- ٢٠ - د. رأفت دسوقي ، ، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ١٥٦ .
- ٢١ - د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، توازن السلطات ورقابتها ، بلا ناشر ، ٢٠٠٣ ، ص ٢١٣ .
- ٢٢ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، بلا ناشر ، ١٩٩٧ ، ص ٢٧٦ .
- ٢٣ - د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري (نظرية الدولة) ، مركز البحوث القانونية ، بغداد ، ١٩٨١ ، ص ١٨٢ .
- ٢٤ - د. نزيه رعد ، القانون الدستوري العام - المبادئ العامة والنظم السياسية ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس ، ٢٠١١ ، ص ١٣٨ .
- ٢٥ - د. آدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري ، ج ٢ ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٦٥ ، ص ١٩٠ .
- ٢٦ - دانا عبد الكريم سعيد ، حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، بيروت ، ٢٠١٠ ، ص ٩٧ .
- ٢٧ - د. علاء عبد المتعال ، مرجع سابق ، ص ٢٧١ .
- ٢٨ - د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، ، توازن السلطات ورقابتها ، بلا ناشر ، ٢٠٠٣ ، ص ٢٢١ .
- ٢٩ - د. حنان محمد القيسي ، ثنائية المجلس التشريعي في العراق - دراسة في مجلس الاتحاد ، دار الحكمة ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٦٠ .
- ٣٠ - د. حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠ ، ص ٣٢٠ .
- ٣١ - د. آدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، ج ١ ، ، الدول في الماضي والحاضر ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٦٤ ، هامش ص ٣٣٧ .
- ٣٢ - د. عدنان عاجل عبيد ، حل البرلمان في العراق بين الافراط والتفريط ، مرجع سابق ، ص ١٣ .
- ٣٣ - د. عصام سليمان ، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠ ، ص ٥٣ .
- ٣٤ - كما هو الحال في العراق بموجب المادة (١١٩) من القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ ، حيث أشرطت هذه المادة موافقة كل من مجلسي النواب والاعيان بأغلبية الثلثين ليحل بعدها مجلس

- النواب وينتخب مجلس نواب جديد ، يعرض عليه وعلى مجلس الاعيان ، ليم التصويت عليه مرة أخرى فإذا إقترن بالموافقة باغلبية الثلثين ، يعرض على الملك ليصدق وينشر .
- ٣٥ - د. علاء عبد المتعال ، مرجع سابق ، ص ٢٩٤ .
- ٣٦ - د. بشير علي محمد الباز ، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة ، الدار الجامعية الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٧١ .
- ٣٧ - دانا عبد الكريم سعيد ، مرجع سابق ، ص ١٠٨ .
- ٣٨ - د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، مرجع سابق ، ص ١٨٥ .
- ٣٩ - د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، وضع السلطة التنفيذية ، مرجع سابق ، ص ٨١ .
- ٤٠ - د. أحمد سيفان ، القانون الدستوري ، مكتبة الجامعة ، كسارة ، لبنان ، ٢٠٠٠ ، ص ٤١٠ .
- ٤١ - د. علاء عبد المتعال ، مرجع سابق ، ص ١٠ .
- ٤٢ - د. عبد الغني يسوني عبد الله ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٢٧٩ .
- ٤٣ - د. علاء عبد المتعال ، مرجع سابق ، ص ٢٧ .
- ٤٤ - د. مصطفى أبو زيد فهمي ، النظرية العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ٢٢٥ .
- ٤٥ - د. نزيه رعد ، القانون الدستوري العام ، مرجع سابق ، ص ٢٠٦ .
- ٤٦ - د. زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ، ج ١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٩٤ ، ص ١٩٠ .
- ٤٧ - د. سعد عصفور ، المبادئ الاساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، بلا تاريخ ، ص ٢٥٦ .
- ٤٨ - **B . S . MARKESINIS , The Theory and practice of dissolution of parliament , Cambridge , 1972 , pp . 72 , 73 .** نقلاً عن د. علاء عبد المتعال ، مرجع سابق ، ص ٧٦ - ٧٧ .
- ٤٩ - أيرك بارندت ، مدخل للقانون الدستوري ، ترجمة د. محمد ثامر ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، بلا تاريخ ، ص ١٩٦ .
- ٥٠ - د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية - الدول والحكومات ، مرجع سابق ، ص ٣٢٣ .
- ٥١ - د. عصام سليمان ، مرجع سابق ، ص ٥٨ .
- ٥٢ - د. صالح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني ، الأنظمة السياسية ، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة ، ١٩٩١ ، ص ١٤٠ .
- ٥٣ - **Markesinis , The Theory and practice of Dissolution of Parliament , Acomparative Study , Cambridge , The University**

- Press , 1972 , p. 242 . نقلاً عن د. حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ، مرجع سابق ، ص ٣٣٦ .
- ٥٤ - د. جواد الهنداوي ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، العارف للطبوعات ، بيروت ، ٢٠١٠ ، ص ١٩٧ .
- ٥٥ - موريس دوفرجه ، مرجع سابق ، ص ٢١٤ .
- ٥٦ - د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية - الدول والحكومات ، مرجع سابق ، ص ٢٣٥ .
- ٥٧ - د. حسان شفيق العاني ، الانظمة السياسية ، مرجع سابق ، ص ٤١ .
- ٥٨ - بشرى حسين صالح ، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، اطروحة دكتوراه ، جامعة النهدين ، كلية العلوم السياسية ، ٢٠١٢ ، ص ١٦٢ .
- ٥٩ - د. علاء عبد المتعال ، مرجع سابق ، ص ٦٨ .
- ٦٠ - رائد الجابري ، مقدمة في النظام الفيدرالي والتنظيم الدستوري للأنظمة الفيدرالية ، موسوعة القوانين العراقية ، صباح صادق جعفر ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ٦٠ .
- ٦١ - د. علاء عبد المتعال ، مرجع سابق ، ص ٦٩ .
- ٦٢ - سيلين فينتزل ، حل البنديستاغ الخامس عشر والمادة ٦٨ من القانون الاساسي ، بحث منشور في مجلة القانون العام وعلم السياسة ، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا ، مراجعة د. وسيم منصوري ، العدد ٤ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٦ ، ص ١٠٢٣ .
- ٦٣ - سيلين فينتزل ، المرجع السابق ، ص ١٠٣٠ .
- ٦٤ - غيرهارد شرودر ، قرارات مصرية ، ترجمة د. ناصر الشروف ، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر ، بيروت ، بلا تاريخ ، ص ٣٠٠ .
- ٦٥ - سيلين فينتزل ، مرجع سابق ، ص ١٠٣٢ .
- ٦٦ - د. نزيه رعد ، القانون الدستوري العام ، مرجع سابق ، ص ٢٦٢ .
- ٦٧ - د. علاء عبد المتعال ، مرجع سابق ، ص ١٦٧ .
- ٦٨ - د. إسماعيل الغزال ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٨٩ ، ص ٣٤١ .
- ٦٩ - د. حسين عبيد ، الأنظمة السياسية ، دار المنهل اللبناني ، بيروت ، ٢٠١٣ ، ص ٣٢٣ .
- ٧٠ - د. عصام سليمان ، مرجع سابق ، ص ٢١١ .
- ٧١ - ميشيل ستوارت ، ، نظم الحكم الحديثة ، ترجمة أحمد كامل ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٢ ، ص ١٨١ .
- ٧٢ - ينظر المادة (٦٤ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- ٧٣ - بشرى حسين صالح ، مرجع سابق ، ص ١١٦ .

- ٧٤ - د. زانا رؤوف حمه كريم ، السياسة التشريعية في العراق ، دار سردار للطباعة والنشر ، السلمانية ، ٢٠١٢ ، ص ١٩٣ .
- ٧٥ - د. جواد الهنداوي ، افتقاد الدستور إلى رؤية وفلسفة سياسية ، بحث منشور في مراجعات في الدستور العراقي ، مركز عراقيات للدراسات ، ٢٠٠٦ ، ص ٦٩ .
- ٧٦ - د. عدنان عاجل عبيد ، حل البرلمان في العراق بين الافراط والتفريط ، مرجع سابق ، ص ٣٢ .
- ٧٧ - د. رأفت دسوقي ، مرجع سابق ، ص ١٦٨ .
- ٧٨ - د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، قانون نواب رئيس الجمهورية ، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء ، العدد السادس ، ٢٠١١ ، ص ٩٥ .
- ٧٩ - د. منتصر العيداني ، قيادات الانتقال والتنمية السياسية - العراق ولبنان أنموذجا ١٩٩٠ - ٢٠١١ ، المعارف للمطبوعات ، بيروت ، ٢٠١٢ ، ص ٤٥٢ .
- ٨٠ - البروفيسور دومنيك توربان ، مرجع سابق ، ص ٤١٠ .
- ٨١ - د. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٠ ، ص ٢٥٥ .
- ٨٢ - د. أحمد سرحال ، أزمة الحكم في لبنان ، المكتبة العصرية ، صيدا ، ١٩٩٠ ، ص ٨٤ .
- ٨٣ - جتو إسماعيل مجيد ، السلطة التنفيذية في الدولة الفيدرالية وإشكالياتها ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، ٢٠١٣ ، ص ٢٢٨ .
- ٨٤ - د. علي يوسف الشكري ، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٢ ، ص ١٤٥ .
- ٨٥ - د. محمد المجذوب ، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم ، ط ٤ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٢ ، ص ٣٦٦ .
- ٨٦ - د. علي يوسف الشكري ، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي ، بحث منشور في مجلة كلية الفقه ، جامعة الكوفة ، كلية الفقه ، العدد الرابع ، ٢٠٠٧ ، ص ١٥ .
- ٨٧ - اشرف عبد الله عمر ، السلطة المختصة باقتراح القوانين ، رسالة ماجستير ، جامعة بابل ، كلية القانون ، ٢٠٠٤ ، ص ٦٣ .
- ٨٨ - محمد جبار طالب ، النظام البرلماني وتوازن السلطات في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة القانون المقارن ، العدد ٥٧ ، جمعية القانون المقارن العراقية ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ١٧٦ .
- ٨٩ - بشري حسين صالح ، مرجع سابق ، ص ١١٨ - ١١٩ .
- ٩٠ - د. علاء عبد المتعال ، مرجع سابق ، ص ٨٦ .
- ٩١ - د. حسن سيف ابو السعود ، القانون الدستوري ، مطبعة الجزيرة ، بغداد ، بلا تاريخ ، ص ٤٢٩ .

- ٩٢ - د. محمد المجذوب ، مرجع سابق ، ص ٣٧٠ .
- ٩٣ - د. حميد حنون خالد ، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، المجلد الرابع والعشرون ، العدد الاول ، ٢٠٠٩ ، ص ٦٧ .
- ٩٤ - د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ١٧٦ .
- ٩٥ - د. جتو إسماعيل مجيد ، مرجع سابق ، ص ٢٢٩ .
- ٩٦ - د. عادل الطبطبائي ، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، السنة الخامسة عشرة ، العدد الثاني / الثالث / الرابع ، ١٩٩١ ، ص ١٣ .
- ٩٧ - د. عبد الرحمن البراز ، العراق من الاحتلال حتى الاستقلال ، ط ٣ ، مطبعة العاني ، بغداد ، ١٩٦٧ ، ص ٢٧٥ .
- ٩٨ - ينظر المادة (٦٤ / ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- ٩٩ - د. ساجد محمد الزامل ، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، مرجع سابق ، ص ٤٨٢ .
- ١٠٠ - د. عدنان عاجل عبيد ، مرجع سابق ، ص ٣٣ .
- ١٠١ - د. أبو بكر مرشد فزاع الزهيري ، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ، دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ١٢١ .
- ١٠٢ - محمد مطلب عزوز محمد المحمود ، مجلس النواب العراقي ، رسالة ماجستير ، جامعة الكوفة ، كلية القانون ، ٢٠١٤ ، ص ٩٤ .
- ١٠٣ - مروج هادي الجزائري ، حل المجلس النيابي وموقف دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ منه ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، المجلد الرابع والعشرون ، العدد الثاني ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٣١ .
- ١٠٤ - د. رأفت دسوقي ، مرجع سابق ، ص ١٥٩ .
- ١٠٥ - د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، مرجع سابق ، ص ١٥٠ .
- ١٠٦ - د. علاء عبد المتعال ، مرجع سابق ، ص ٧٨ .