



جامعة المنصورة

كلية الحقوق

قسم القانون العام

التنظيم الدستوري لحل البرلمان في مصر والعراق

بحث مقدم كجزء من متطلبات الحصول على درجة الماجستير في الحقوق

إعداد الباحث

زايد حمزة منسي الشريفي

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور

وليد محمد الشناوي

أستاذ القانون العام ووكيل الكلية للدراسات العليا
كلية الحقوق – جامعة المنصورة

٢٠٢١م

مقدمة

أولاً: موضوع البحث:

لقد تبين لي من خلال البحث والدراسة والاطلاع على البحوث العديدة، أن النظام البرلماني هو الأول من بين الأنظمة النيابية في العالم، من حيث تاريخ نشأته والأهمية والانتشار، ولما عرف به أو تميز به من تحقيق التوازن بين السلطتين، التنفيذية والتشريعية، والتسوية بينهما، حيث نجد أن أغلب دساتير العالم المعاصرة إنما تفضل أو تتبنى تطبيق مبادئ النظام البرلماني، حيث ترتب على ذلك اختلاف على مستوى نطاق تطبيقه. كما وجدتُ ومن خلال هذا البحث وكذلك من خلال الاطلاع على مختلف المصادر والبحوث والدراسات أن الدول المتقدمة ديمقراطياً إنما أخذت بخصائص النظام البرلماني بشكل كلي، كبريطانيا وعدد من الدول الأوروبية، بينما الدول الأقل تقدماً أو الناشئة نجد أغلبها مزجت بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي، كما في بعض دول آسيا وبعض الدول العربية، فجاءت دساتيرها تنص على النظام البرلماني وأهم المبادئ الأساسية فيه، بالوقت ذاته احتفظت بإعطاء بعض الصلاحيات المهمة لرئيس الدولة، وهذا ما نجده في بعض الدول العربية، حيث حاولت كثير منها تبنيه بعد حصولها على استقلالها، وبالتالي فإن النظام البرلماني لا يعني مجرد وجود برلمان منتخب من قبل الشعب، فالبرلمان موجود في النظام الرئاسي، وكذلك في الأنظمة الملكية، ولكن لا بد لوجود هذا النظام وتسميته بالبرلماني من توفر بعض الخصائص أو الصفات التي يمكن حصرها في عنصرين أو هئئتين، إحداهما الحكومة أو الوزارة وهي المسؤولة سياسياً أمام البرلمان حيث تملك حق حل البرلمان، والأخرى تميزها بثنائية السلطة التنفيذية من وجود رئيس دولة ورئيس وزراء، أما من حيث تشكيل المجالس البرلمانية وماهية اختصاصاتها، فهي أيضاً تختلف باختلاف الأنظمة الدستورية لكل بلد، فمنها ما يتشكل من مجلس واحد والذي يمثل السلطة التشريعية، ومنها ما يتكون من مجلسين ولكل مجلس اختصاصات، ويختلف تكوينه وتشكيله أيضاً باختلاف الدساتير لكل دولة.

كما أن بعض الدول العربية - ونتيجة للثورات العربية - كانت قد تعرضت بلدانها لظروف اقتصادية واجتماعية غاية في الصعوبة، مما دفعها للتطلع إلى البحث عن بعض التشريعات القانونية، ومنها البدء بإنشاء دساتير جديدة تتماشى مع المتغيرات الدولية والظروف الداخلية والخارجية، والتي تتطلب الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي، مما يتطلب ومن أجل تحقيق هذه الأهداف أن تقوم باللجوء إلى حل البرلمان، من أجل التمهيد لمرحلة دستورية جديدة من أجل الإصلاح.

كما وأن حل المجلس النيابي يمثل الطريق الأساس الناتج عنه إنهاء البرلمان قبل انتهاء المدة الدستورية، ويمثل فيها البرلمان كقائمه عن الشعب بتحقيق تطلعاته، كما أن الحل هو واحدة من عدة وسائل تستعملها السلطة التنفيذية للدفاع عن نفسها عند مواجهتها سلطات البرلمان. ومن هذه الوسائل، تأجيل انعقاد جلسات البرلمان أو فض دور الانعقاد، وهذه وإن استعملتها السلطة التنفيذية إلا أنها لا تصل إلى مرحلة الحل، ولهذا قد يكون الحل الذي يمارسه رئيس الدولة هو أخطر للاختصاصات في مجال تدخله في سير عمل البرلمان لحفظ التوازن بين السلطات، بالوقت نفسه يعتبر المقابل الطبيعي للمسؤولية الوزارية باعتباره يمثل قمة الهرم للسلطة التنفيذية.

ثانياً: أهمية موضوع البحث:

تتمثل أهمية هذه الدراسة في تسليط الضوء على التنظيم الدستوري لحل البرلمان على الصعيد الدستوري والقانوني سواء في مصر أو العراق، فالأهمية الدستورية بحل البرلمان بالغة الأثر في سير المؤسسات الدستورية، وبما يحقق المصلحة العليا للدولة، ذلك لأن الدستور في الدولة يستهدف إيجاد تنظيم للدولة ومؤسساتها، بما يحقق ديمومتها، بل إن حل البرلمان قد يؤثر على عمل مؤسسات الدولة، وقد يوقع الدولة في إشكاليات دستورية تهدد بقاء التشريعات الوطنية، لذلك تركز أهمية الدراسة في تأصيل مفهوم حل البرلمان، ونشأته في مصر والعراق، وعلاقة السلطات فيما بينها، وطبيعة النظام البرلماني في دستور مصر لعام ٢٠١٤، والعراق لعام ٢٠٠٥، وتعريف الحل ودلالاته اللغوية والاصطلاحية من ناحية، والتمييز بينه وبين المفاهيم الأخرى الشائعة ذات الصلة، والتي ربما يحدث الخلط في ما بينهما.

ثالثاً: إشكالية موضوع البحث:

لا بد أنه لكل دراسة من وجود إشكالية معينة يراد من البحث العلمي والدراسة معالجتها، وبيان الحلول لها، وفي مجال هذه الدراسة البحثية كانت الإشكالية الدستورية كبيرة، تتمثل بحل البرلمان في دساتير مصر والعراق، وعلى وجه الخصوص في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، والسلطات المختصة بالحل، خاصة إذا نظرنا إلى أنواع وصور حل البرلمان، سواء بالنظام البرلماني بشكل عام، أو بالأنظمة النيابية الأخرى، كما تركز الدراسة، هل حل البرلمان العراقي يوصف بالحل الذاتي، أو بالحل الوزاري، أو الحل الرئاسي، مقارنة لحل البرلمان في مصر، كون الدستور نصّ على حل البرلمان من خلال تلك السلطات، لذلك استدعى لطرح الإشكاليات، ومن ثمّ الإبحار في أعماق البحث والسعي بدراسة الموضوع بكل جوانبه، آمليين الوصول لنتائج مرضية، وحلول مفيدة، والله الموفق.

رابعاً: منهجية البحث:

اعتمدت في دراستي هذه على المنهج التحليلي المقارن، والذي اعتمد على طبيعة النظام السياسي سواء في مصر أو في العراق، وتسليط الضوء على طبيعة السلطات التشريعية والتنفيذية، وعلاقتها ببعض، وتحليل المواد الدستورية ذات العلاقة، وتأثير حل البرلمان عليهما من جميع الجوانب، كما تركز الدراسة على أهمية مفهوم حل البرلمان، والتمييز بينه وبين المفاهيم الأخرى.

خامساً: خطة البحث:

لقد تم تقسيم خطة البحث على النحو الآتي:

المبحث الأول: التنظيم الدستوري لحل البرلمان في مصر

المطلب الأول: حل البرلمان في النظام الدستوري المصري في العصر الملكي

المطلب الثاني: حل البرلمان في النظام الدستوري المصري في العصر الجمهوري

المبحث الثاني: التنظيم الدستوري لحل البرلمان في العراق

المطلب الأول: مرحلة القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥

المطلب الثاني: حلُّ البرلمان في ظلِّ دستورِ العراق لسنة ٢٠٠٥

المبحثُ الأولُ

التنظيم الدستوري لحل البرلمان في مصر

إنَّ نشأة الحياة الدستورية في مصر وتطورها ترافق التطور السياسي والتاريخي لها، وبما أن تاريخ نشأة البرلمان في مصر يرتبط مع التطور الدستوري عبر العقود الماضية، وبالرغم مما شهدته مصر عبر تاريخها المعاصر من التدخلات الأجنبية والنفوذ العثماني الواسع وعدم استقلال مصر للفترة من عام ١٨٠٥ إلى ١٩٢٢، إلا أن الواقع يشهد وجود الحراك السياسي في عهد محمد علي باشا وتطوّرت

المطالب والأحداث حتى تم صدور لائحة تأسيس مجلس شورى النواب بتاريخ ٢٢ أكتوبر من عام ١٨٦٦، وهذا يعد النواة الأولى لتأسيس أول مجلس نيابي برلماني في تاريخ مصر السياسي.

استمرت الأوضاع السياسية تزداد سوءاً حتى عام ١٩٢٣، تاريخ الاستقلال والتخلص من الهيمنة، حيث سعت القوى والأحزاب الوطنية متسابقةً إلى وضع دستور جديد للدولة بعهدتها الجديد، وتم ذلك في ١٩ أبريل من عام ١٩٢٣، فصدر الأمر الملكي بالإعلان عن صدور أول دستور، وكذلك تنظيم الحياة النيابية فيه من خلال نص المادة ٧٣ و٧٤ على تكوين البرلمان من مجلسين، هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ، الذي يعين الملك عدداً منهم والباقي يتم انتخابهم من قبل الشعب، أما مجلس النواب فيتألف من جميع الأعضاء المنتخبين من الشعب.

إن استقلال المملكة المصرية بالعصر الحديث وتحديداً بالربع الأول من عشرينيات القرن الماضي، صدرت دساتير على فترات من الزمن ورافقت كل مرحلة دستورية تطورات معينة مهدت لصدور دستور جديد آخر، بعد الإعلان عن استقلال مصر صدر أول دستور مصري لعام ١٩٢٣، ونتيجة تطورات وتغيرات أصدر دستور آخر هو دستور عام ١٩٣٠ من تاريخ الحقبة الملكية.

ولكي يكون جوانب البحث قد اكتملت من جميع الزوايا، سوف أتكلم عن تاريخ المرحلة الملكية دستورياً وسياسياً؛ لأن نشأة البرلمان وكذلك نشأة حل البرلمان إنما ترتبط مع نشأة الدستور وحله وتغييره بدستور آخر، والتغيير الدستوري لا يتم بدون حدوث تغييرات سياسية.

لم تتوقف الأحداث والتغيرات على جميع الأصعدة في مصر منذ صدور أول دستور مصري عام ١٩٢٣ وحتى مراحل متعاقبة، ولكي يواكب تلك المتغيرات سعى المشرع المصري لتغيير النظام الدستوري مع تغير كل مرحلة، فمن دستور كان قد تبنى النظام البرلماني بشكل صريح، إلى تغير دستوري آخر مزج بين النظامين الرئاسي والبرلماني ليعبر عن خصوصية في طبيعة النظام السياسي والدستوري لمرحلة أخرى جديدة، ونتيجة لهذا المعنى نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتكلم بالمطلب الأول عن نشأة البرلمان وحله بالدساتير المصرية للفترة التاريخية من عام ١٩٢٣ إلى عام ٢٠١٢، بينما نتكلم بالمطلب الثاني عن حل البرلمان بالدساتير المصرية للفترة من ٢٠١٢ إلى دستور ٢٠١٤ المعدل بالدستور عام ٢٠١٩.

المطلب الأول: حل البرلمان في النظام الدستوري المصري في العصر الملكي.

المطلب الثاني: حل البرلمان في النظام الدستوري المصري في العصر الجمهوري.

المطلب الأول

حل البرلمان في النظام الدستوري المصري في العصر الملكي

شهدت المرحلة الجديدة من تاريخ مصر السياسي والدستوري تغيرات كبيرة، منها الاعتراف باستقلال مصر من خلال الإعلان الذي أصدره الملك فؤاد بالرقم ١٨ لسنة ١٩٢٢، ومنها ما يتعلق بصدر الدستور المصري في ١٩٢٣، والذي من خلاله تتبين ملامح النظام السياسي الجديد، ويعد أول دستور مصري بعد الإعلان عن استقلال مصر، ولهذا أُعتبر مصدرًا أصيلًا لكافة الدساتير التي تعاقبت على تاريخ مصر الدستوري.

كما نجد صدور دستور مصر الثاني لعام ١٩٣٠ ضمن العهد الملكي بعد أن اضمحل النظام الملكي وفقد هيئته وأصبح الشعب لا يريده، مما نتج عن سقوط دستور عام ١٩٢٣ وصدور دستور جديد هو دستور عام ١٩٣٠. عليه، سنتكلم عن الدستور المصري لعام ١٩٢٣ أولاً، ومن ثم ندخل بالبحث عن دستور مصر الثاني لعام ١٩٣٠ من خلال مرحلتين مهمتين:

١- الدستور المصري لعام ١٩٢٣:

بعد أن انتهت الحرب العالمية الأولى، توالى الأحداث وتطورت، وبين وسط هذه الأحداث تزايدت آمال الشعب المصري إلى الاستقلال والدستور، وتوجت تلك الآمال في ٢٨ فبراير من عام ١٩٢٢، تاريخ إعلان استقلال مصر، وعلى أساس المبادئ الدستورية الحديثة، وضع أول دستور لمصر في عام ١٩٢٣، ومن أهم هذه المبادئ المعلنة هو مبدأ سيادة الأمة المصرية التي نصت عليها المادة ٢٣ من هذا الدستور.

تبنى هذا الدستور النظام البرلماني من خلال نصوصه الدستورية، حيث نظم الحياة البرلمانية من خلال نص المادة ٧٢ التي أشارت إلى أن البرلمان يتكون من مجلسين.

مجلس الشيوخ، وللملك فيه أن يعين خمس عدد الأعضاء بينما الباقون يتم انتخابهم بالاقتراع العام المباشر، أما مجلس النواب فيتكون من أعضاء منتخبين من قبل الشعب بالاقتراع العام المباشر، وأن جميع السلطات مصدرها الأمة وفق وصف المادة ٢٣ من الدستور. كما وأن السلطة التشريعية يتولاها الملك مع مجلس الشيوخ والنواب حسب وصف المادة ٢٤ من الدستور.

أما السلطة التنفيذية وحسب وصف المادتين ٢٩ و ٤٨ يتولاها الملك مع وزراء. من خلال تلك النصوص الدستورية، يتبين لنا شكل السلطين، التنفيذية والتشريعية، فالسلطة التنفيذية يتولاها الملك في إطار حدوده الدستورية كما في المادة ٢٩، وكذلك يتولى الملك السلطة التنفيذية مع الحكومة أو وزرائه كما في المادة ٤٨ من الدستور، أي أن الملك يسود ولا يحكم، وهذا وصف آخر ذكرته المادتان ٣٣ و ٥٧ من الدستور: "الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تمس".

ومن هذا يتبين أن السلطة التنفيذية يرأسها الملك بواسطة وزرائه، وأن الدستور قد حددها بثنائية السلطة التنفيذية ممثلة بالملك مع مجلس الوزراء، وبما أن الملك هو المهيم على أعمال السلطة التنفيذية، يعني أن الوزراء الذين تم تعيينهم لا يستطيعون مناقشته أو رفض سياسته، وفق المادة ٤٩ من الدستور، أي أن الملك يعين الوزراء ويقيلهم.

فكيف يسود ولا يحكم؟ وكيف لا يمكن محاسبته وهو المهيم دستورياً من خلال المادة ٢٣ وأن جميع السلطات مصدرها الأمة؟ فما يبقى للفصل بين السلطات إن كان جوهر النظام الدستوري هو برلماني؟ هذا يعني غياب الأسس التي جاء بها النظام البرلماني، من وجود فصل بين الملك والحكومة، وأن المسؤولية فردية وتضامنية للوزراء أمام الملك، بينما السلطات الحقيقية بيد الملك يهيم عليها ويقوم بها دون مسؤولية.

ومن وجهة أخرى، فقد كان تقرير الدستور هو تبن صريح لمبدأ سيادة الأمة، والتي تعتبر الأمة هي مصدر جميع السلطات، وبهذا أقام الدستور المصري النظام السياسي للدولة المصرية على قاعدة النظام الملكي البرلماني، وأن السلطة التشريعية يشترك فيها الملك مع البرلمان مثلما يكون للملك تولى سلطاته الدستورية التنفيذية من خلال الوزراء طبقاً لنص المادة ٤٨ من الدستور.

٢- دستور عام ١٩٣٠:

كان تطبيق الدستور الأول لمصر لعام ١٩٢٣ قد واجه مشكلات وصعوبات مختلفة، سببها الأساس حداثة الحكم النيابي البرلماني الذي أقره الدستور، وما ترتب على ذلك من عدم إدراك كامل لمقتضيات هذا النظام.

ونلاحظ من البيان الصادر من الوزارة إلى الملك بتاريخ ١٢ / ١٠ / ١٩٣٠ بشأن الحل ما مضمونه: "إن فترة الحل تشبه فترة ما بين أدوار الانعقاد، من حيث عدم قيام البرلمان، وفي كليهما قد تقع الضرورة الملجئة للتشريع، فلما وجه للمخالفة بينهما في الحكم، ويجب أن تستطيع السلطة التنفيذية في الواحدة ما تستطيعه في الأخرى، وقد جرت بعض الدساتير التي تعترف للسلطة التنفيذية بحق التشريع في فترة ما بين أدوار الانعقاد على التسوية بين الفترتين في الحكم، وأهل الرأي على أنه -وقد سلم للسلطة التنفيذية بحق الحل- يجب أن تمكن من استعماله بألا تكون مسلوبة في غضون سداً للذرائع، لذلك ترى الوزارة أن يكون حكم المادة ٤١ شاملاً للحالتين". وبناءً على هذا قررت، المادة ١٤ من الدستور المصري لعام ١٩٣٠ أنه: "إذا حدث فيما بين أدوار الانعقاد أو فترة حل مجلس النواب ما يوجب اتخاذ تدابير عاجلة، فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون".

تبنى هذا الدستور مبادئ النظام البرلماني كذلك، وفيه الملك يسود ولا يحكم من خلال نص المادة ٤٨ والمادة ٦٠ من الدستور، حيث يقتضي توقيع الوزارة إلى جانب توقيع الملك.

أما عن حل البرلمان فيه، فقد منح رئيس الدولة حق الحل، وهذا ما نصت عليه المادة ٣٨، حيث أعطت الملك حق الحل لكن ضمن قيود تمثل ضمانات على حق الحل.

كما أن هناك ضمانات أخرى وهي الدعوة لإجراء انتخابات تشريعية خلال فترة يتم تحديدها على ألا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ الحل، ويدعو المجلس الجديد للانعقاد خلال أربعة أشهر، وهذا ما نصت عليه المادة ٣٨ التي تم ذكرها في الدستور المصري لعام ١٩٣٠، بينما الدستور السابق لم ينص على هذه الضمانة، رغم أن الدستور الأول اشترط أن تتم خلال شهرين، وهذا يعكس وجه المقارنة بين الدستوريين: الأول دستور عام ١٩٢٣، والثاني دستور ١٩٣٠، ففي دستور عام ١٩٢٣ يكون حل المجلس النيابي بيد الملك وحده، ولا يشترط توقيع أي جهة على قرار الحل، ولم توجد قيود بخصوص سلطاته ومنها سلطته بحل البرلمان، كما كانت الفترة الزمنية بالدعوة لإجراء انتخابات أن تتم خلال شهرين، أما الحل بدستور مصر الثاني لعام ١٩٣٠، فكان يشترط الحل أن يجري توقيع الوزارة إلى جانب توقيع الملك، وأن تتم الدعوة لانتخابات بعد ثلاثة أشهر من قرار الحل، كما يوجد قيد آخر، وهو ألا يتم حل البرلمان مرة أخرى لسبب الحل الأول نفسه، بينما لا يوجد هذا في الدستور الأول.

أما عن دستور ١٩٣٠، لم يشهد سوى انتخاب مجلس واحد وسط أجواء ملتبهة، ومقاطعة بعض الأحزاب الكبيرة، وكانت نتيجة الانتخابات فوز حزب الشعب بأكثرية المقاعد، حيث حصل على ٨٤ مقعداً، وحصل حزب الاتحاد على ٤٠ مقعداً، إضافة إلى مقاعد قليلة للأحزاب الأخرى. استمر العمل بدستور عام ١٩٣٠ ثلاث سنوات خلال وزارة عهد صدقي بعد أن قدم استقالته، ثم خلفته وزارة أخرى لم تدم طويلاً حتى آخر وزارة وهي وزارة محمد توفيق عام ١٩٣٤، والتي قامت بإصدار أمر ملكي بتعطيل البرلمان؛ تمهيداً لحله وحتى نهاية العام. أصدر الملك مرسوماً بحل البرلمان وإبطال العمل بالدستور، وتولى الملك بنفسه السلطة التشريعية والتنفيذية، حتى أن تم العودة بالعمل بالدستور الأول، دستور عام ١٩٢٣، ليكون آخر دستور ملكي في تلك المرحلة.

لقد أسند حل البرلمان إلى الملك في الدساتير المصرية كافة في العهد الملكي، من الدستور الأول لعام ١٩٢٣ حيث كان الحل مطلقاً بيد الملك، أما الدستور الثاني لعام ١٩٣٠ وضع المُشرع بعض القيود إلا أنها كانت شكلية، حتى أن الملك أفرط بالحل بشكل كبير ولم يكمل أي برلمان دورته.

رأي الباحث: إن الدستور المصري لعام ١٩٢٣ جاء بعد الإعلان عن استقلال الدولة المصرية عن السيطرة والنفوذ البريطاني في عام ١٩٢٢، والذي لم يتم لولا النضال والكفاح الطويل الذي قام به الشعب المصري لانتزاع الحقوق وطرده المستعمر من بسط سيطرته على ربوعه وخيرات، من خلال الثورة العربية المصرية الكبرى، والتي لقت المحتل أقسى الدروس والعبر، وجعلته مضطراً لإرجاع الحقوق إلى أصحابها الشرعيين، فجاء إعلان الاستقلال وكُتب الدستور وسارت عجلة الحياة بشكل صحيح، ولا بد أن تحصل كمارسة للديمقراطية وعملاً بالدستور وكعمل سياسي أن تمارس السلطات الدستورية مهامها، فمثلاً للسلطة التشريعية صلاحيات وضعت الحكومة أم مسؤولياتها السياسية، يكون بالمقابل للسلطة التنفيذية صلاحيات إجراءات لحل البرلمان، تطبيقاً لمبدأ التوازن بين السلطتين، لكن في دستور مصر الأول لعام ١٩٢٣ والثاني لعام ١٩٣٠، نجد أن الملك كرئيس للسلطة التنفيذية كان ملهماً

بحل البرلمان، ويلجأ إلى خيار الحل كلما تحسس وجود صوت معارض لسياسته، بالمقابل لم نلاحظ أي محاولة للبرلمان من وضع الحكومة أمام مسؤولياتها السياسية والدستورية ولم يحجب الثقة عن عمل أي وزارة، من هذا نجد غياب التوازن بين السلطتين، التشريعية والتنفيذية، التوازن بين البرلمان والحكومة، بل ليس له صدى وغاب طلية العهد الملكي، حيث لم يسجل البرلمان إسقاط أو سحب الثقة من أي حكومة ملكية، وهذا يعبر عن ضعف دور البرلمان وعدم احترام الملك للنصوص الدستورية، وهذا ما شهدته المرحلة الملكية. كما يرى الباحث أنه متى ما تحققت القناعة الفعلية والحقيقية عند الحاكم أن الشعب هو مصدر السلطة، عندها فقط نكون أمام دستور دائم وبرلمان مستقر، ويمارس سلطاته الرقابية على عمل السلطة التنفيذية ونشاطها وتحقيق مبدأ التوازن الحقيقي بين السلطات، وهذا ما لم نجده متحققاً بالدساتير الملكية أو الدساتير الجمهورية السابقة التي سوف يأتي البحث فيها. عليه، فإن الباحث يرى ضرورة تحقيق مبدأ التوازن بين السلطتين، التشريعية والتنفيذية، من خلال تفعيل مبدأ المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان.

المطلب الثاني

حل البرلمان في النظام الدستوري المصري في العصر الجمهوري

بقيام ثورة مصر لعام ١٩٥٢، والتي غيرت نظام الحكم إلى جمهوري بعد أن تم الانقلاب على النظام الحكم الملكي بتاريخ ١٠ ديسمبر لعام ١٩٥٢، صدر إعلان دستوري أنهى العمل بدستور مصر لعام ١٩٢٣، لتبدأ مرحلة سياسية جديدة، وأصبحت طبيعة نظام الحكم جمهورياً، وفي العهد الجمهوري شهد صدور ستة دساتير، أولها دستور عام ١٩٥٦، والثاني دستور عام ١٩٥٨، والدستور الثالث لعام ١٩٦٤، ثم صدر الدستور الدائم المصري لعام ١٩٧١، ثم دستور عام ٢٠١٢، ثم صدر الدستور الأخير لعام ٢٠١٤، ومن ثم عدل هذا الدستور بالدستور عام ٢٠١٩ الجديد.

إنَّ حلَّ البرلمَان في الدستور المصري ليس بالشيء الحديث، حيث ورد الحل بجميع الدساتير المصرية السابقة والحالية، لكن الدستور الحالي وضع ضمانات تمثل قيوداً على السُلطة المختصة بالحل، وهذه الضمانات لم تكن موجودة من قبل، منها ما هو وجوب تسببيه ومنها ما هو وجود حالة الضرورة، ومنها ما اشترط استفتاء الشعب عليه، وأنَّ المغزى من هذه الضمانات هو الحد من سلطة رئيس الجمهورية.

وسنتكلم عن كل مرحلة دستورية بشكل مستقل، لمعرفة طبيعة النِّظام البرلماني وشكله في الدستور لكل مرحلة، حيث إنَّ الدستور هو من يحدد شكل النِّظام الذي يتبناه الدستور مع كل مرحلة من المراحل وأحكامه وتفصيله.

أولاً- حل البرلمان في دستور عام ١٩٥٦:

شهدت الخريطة السياسية في مصر بعد ثورة عام ١٩٥٢ تعدد الدساتير، ويعد دستور عام ١٩٥٦ هو أولها، حيث تم إلغاؤه بعد الإعلان عن الوحدة العربية بين مصر وسوريا وصدر دستور عام ١٩٥٨، وهو دستور الجمهورية العربية المتحدة، لكن لم يدم طويلاً، حيث تم إلغاؤه بعد الانفصال بين الدولتين، والذي ترتب عليه الدخول في مرحلة انتقالية أخرى لحين صدور دستور مصر لعام ١٩٦٤.

كما ويعد دستور عام ١٩٥٦ أول دستور بعد الثورة، وأول دستور بالعهد الجمهوري، وقد ورد في نصوصه أن مجلس الأمة هو الهيئة التي تمارس السُلطة التشريعية، حالة تعذر إجراء الانتخابات في الميعاد المقرر مثل الظروف الاستثنائية، ويعمل بقانون مجلس الأمة إلى حين إجراء انتخابات المجلس الجديد. ونجد أن هذا الدستور نص على أن لرئيس الدولة حل مجلس الأمة، فإن تم حل المجلس، فلا يجوز حل المجلس الجديد لنفس سبب الحل السابق.

كما أجاز لرئيس الدولة، في حالة حدث أمر مهم يستوجب الإسراع باتخاذ القرارات التي لا تحتمل التأجيل، أن يصدر القرارات المناسبة ويكون لها قوة القانون، على أن يعرض ذلك على مجلس الأمة أو المجلس الجديد في أول اجتماع له. وتعتبر فترة حل البرلمان فترة إباحة للسلطة التنفيذية في إصدار اللوائح، كما لها إعلان حالة الطوارئ إن استوجب الأمر ذلك وحتى انعقاد المجلس الجديد في أول اجتماع له.

كما نجد أن المجالس البرلمانية في مصر في فترة العهد الجمهوري تعرضت للحل لأسباب مختلفة ومتعددة، منها ما يرجع إلى تغيير النِّظام الدستوري للدولة نتيجة انقلاب أو ثورة، أو بسبب إصدار دستور جديد، أو بسبب تغيير النظام الانتخابي. ولما صدر دستور مصر لعام ١٩٥٦ جاء بعد انتهاء المرحلة الانتقالية لثورة ١٩٥٢، والذي بينت ملامحه من خلال ما ورد فيه من النصوص، والتي تميزت بالمزج بين النِّظام البرلماني والنِّظام الرئاسي.

وكان قد اتضح شكل النظام البرلماني من إقرار ما لرئيس الجمهورية من حق بحل البرلمان، وما للمجلس من حق تطبيق المسؤولية الوزارية، لكن في هذا الدستور كان قد أقر للمسؤولية الفردية دون المسؤولية الجماعية أو التضامنية. أما شكل النظام الرئاسي لهذا الدستور، فقد اتضح من خلال إقرار الاختصاصات التنفيذية والتشريعية، والتي أُقرت لرئيس الجمهورية، وهو بموجب هذا الدستور غير مسؤول أمام المجلس التشريعي.

هذا، وقد تبنى هذا الدستور شكل الحل الرئاسي، والذي فيه يكون لرئيس الدولة حق حل مجلس الأمة، فأخذ بجوهر النظام الرئاسي مع إضافة بعض من خصائص النظام البرلماني. ومن هذا يتبين أن هذا الدستور جعل من رئيس الجمهورية رئيساً للدولة وللحكومة معاً، من خلال المادة ١١٩ من دستور ١٩٥٦، والتي تشير إلى أن رئيس الجمهورية يتولى السلطة التنفيذية ويمارس فيها اختصاصاته الدستورية.

وأن رئيس الجمهورية هو من يدعو مجلس الأمة إلى الانعقاد كما في المادة ٧٢ من الدستور، وكذلك يفرض دورته البرلمانية.

وقد حدد الدستور اختصاصات كل السلطات وصلاحياتها، من رئيس الجمهورية والوزارة إلى سلطات البرلمان واختصاصاته وحق الرقابة المتبادل بين السلطتين، التنفيذية والتشريعية، وحدد ذلك بالمواد ٦٥ و٦٦ و٧٧ و٨٨ و١١١ و١٥٢ من دستور عام ١٩٥٦ المصري.

كما جاء بنص الدستور بالمادة ٦٧ أن مجلس الأمة يتألف من أعضاء يتم انتخابهم بطريقة الاختراع العام المباشر، ويتم تحديد عددهم وشروط العضوية وطريقة الانتخاب بموجب قانون.

أما بخصوص الضمانات التي جاءت في هذا الدستور بالمادة ١١١ فهي: لا يجوز حل البرلمان لذات السبب الذي حل به ما سبقه، والمادة ١١٢: يجب أن يتضمن قرار الحل دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة في موعد محدد لا يتجاوز شهرين.

ونجد بعد أن تكلمنا عن حل البرلمان بالفترات السابقة للثورة المصرية عام ١٩٥٢ وصدور دستور مصر لعام ١٩٥٦، فهو لم يستمر أكثر من عشرين شهراً؛ بسبب الحدث السياسي الأهم وهو الاتحاد العربي بين مصر وسوريا، بعد اتفاق مجلس الأمة لكلا البلدين وحكومات الدولتين برغبتها بالوحدة، ويلاحظ كذلك أن هذا المجلس استمر بعملة واحدة فترة قصيرة تبلغ سبعة أشهر، بعد حصول الوحدة بين سوريا ومصر وانتخاب مجلس أمة مشترك من البلدين استمر حتى حدوث الانفصال بين البلدين في عام ١٩٦١، ويلاحظ بعد حل هذا المجلس بقاء مصر بلا برلمان حتى عام ١٩٦٤، رغم اتخاذ قرارات سياسية مهمة خلال فترة غياب البرلمان، فبعد أن تكلمنا عن هذه الفترة، سوف نتكلم عن دستور آخر لمصر في مرحلة أخرى شهدت تطورات سياسية ودستورية مختلفة، وهو دستور ١٩٥٨.

ثانياً- دستور عام ١٩٥٨ وحل البرلمان:

إذا قلنا إن دستور عام ١٩٥٦ هو أول دستور للعهد الجمهوري لمصر، فكذلك نقول إن دستور عام ١٩٥٨ هو أول دستور للجمهورية العربية المتحدة، الناتج عن الاتحاد بين القطرين العربيين سوريا ومصر، حيث انعقدت محادثات مشتركة بين البلدين على أعلى المستويات، وفي فبراير من عام ١٩٥٨ اجتمعت الحكومتان المصرية والسورية، ونتج عنه صدور بيان تاريخي عن تحقيق الوحدة، ومن ثم ألقى الرئيس المصري بياناً مهماً أمام مجلس الأمة المصري ومجلس الأمة السوري، وبعد إجراء الاستفتاء على قرار الوحدة وقبول الشعبين للوحدة العربية، تم انتخاب الرئيس جمال عبد الناصر رئيساً للجمهورية العربية المتحدة في ٢١ فبراير ١٩٥٨، وأراد لهذا الدستور أن يكون دائماً بعد نتيجة الاستفتاء عليه حسب المادة ٧٣ من الدستور.

والملاحظ أن دستور ١٩٥٨ لا يختلف عن الدستور السابق لعام ١٩٥٦ ما عدا بعض الاستثناءات التي تضمنها، فقد تطابق هذا الدستور مع دستور ١٩٥٦ من حيث المبادئ العامة، حيث تبنى دستور ١٩٥٨ النظام النيابي الديمقراطي وبذات الوقت بالنظام الجمهوري الرئاسي ممثلاً بالسلطة التنفيذية، كما اشتمل على نظام الاتحاد القومي وهو عبارة عن تنظيم سياسي، كما أقر بوسائل الرقابة البرلمانية، متمثلة بالسئلة والاستجواب كما جاء بالمادة ٢٤ من الدستور، أما المادة ٢٥ من الدستور فتضمنت حق الأعضاء في طرح موضوع عام للمناقشة العامة للمجلس.

ثالثاً- حل البرلمان في دستور عام ١٩٦٤:

شهد الدستور السابق تطورات، أهمها الوحدة العربية بين مصر وسوريا التي انتهت في عام ١٩٦١، والتي لم تدم طويلاً وحل مجلس الأمة السابق وتم تشكيل مجلس أمة جديد، وحل المجلس بمناسبة الانفصال ولم يشكل مجلس أمة جديد حتى عام ١٩٦٤، ثم أُجريت انتخابات مجدداً لانتخاب المجلس الجديد، وبدأ العمل به بتاريخ ٢٤ مارس من عام ١٩٦٤، لكن يؤخذ عليه أنه حرم كثيراً من الطبقات من حق الانتخاب أو الترشيح؛ بسبب إصدار دستور مؤقت وهو ذات الدستور لعام ١٩٦٤، بعد الانفصال بين الدولتين الموحدين. وبهذا الدستور نجد المادة ٩١ قد أشارت إلى حل المجلس من خلال رئيس الجمهورية، على أن يدعو الناخبين إلى انتخابات جديدة في مدة لا تتجاوز الشهرين، وعلى أن يعقد المجلس الجديد في مدة لا تتجاوز العشرة أيام.

والملاحظ أن هذا الدستور لم ينص على قيد حل البرلمان لأكثر من مرة لذات السبب كما ببعض الدساتير السابقة، كما يلاحظ أن إنشاء تنظيم الاتحاد الاشتراكي العربي، وهو تنظيم سياسي، انعكس أثره على السلطات الأساسية للبرلمان ويمارس بعض اختصاصات البرلمان، منها ما هو رقابي وتوجيهي وسياسي والتي أخذ يمارسها باسم الشعب، في حين نجد أن البرلمان المنتخب من قبل الجماهير ينفذ سياسته.

كما ويلاحظ بهذا الدستور أن المادة ٤٩ أقرت لرئيس الجمهورية حق تعيين عشرة أعضاء في حين الباقي يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام المباشر، وهذا ما تزال تتبناه بعض الدساتير.

وبما أن السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس الأمة كانت غير مستقرة وتترجح خلال الفترة من عام ١٩٥٢ وحتى عام ١٩٧٠، ولم يكتمل لأي مجلس مدته الدستورية وهذا مرجعه لأسباب مختلفة، كما يلاحظ أن جميع المجالس خلال تلك الفترة لم تضطلع بدورها المرسوم دستورياً من خلال وسائل الرقابة المختلفة تجاه السلطة التنفيذية، كما يتبين من خلال البحث غياب البرلمان عن دوره الحقيقي لمدة تقارب تسع سنوات للمرحلة من ١٩٥٢ بداية العهد الجمهوري إلى عام ١٩٧٠، وهي فترة الجمهورية المصرية بقيادة الزعيم جمال عبد الناصر، فقد سادت تلك الفترة التركيز على السلطة، مما انعكس سلباً على مبدأ التوازن بين السلطات، بل استطاعت السلطة السياسية التنفيذية أن تمارس تحكمها حتى بمن يرغب بالترشيح للبرلمان بشتى الطرق والعلاقات البرلمانية أو الحزبية، مما جعل البرلمان في تلك المرحلة امتداداً للسلطة التنفيذية.

ويلاحظ كذلك أن البرلمان المصري وخلال تلك المرحلة لم يقم بدوره الفعال في صنع القرار السياسي، حيث كان الدعم كله من مختلف الجهات السياسية والرسمية إلى السلطة التنفيذية، مما أدى إلى ضعف وانحدار وجود البرلمان، وأن تفسير ذلك إنما يعود إلى أكثر من سبب، كما وأن هناك أكثر من رأي، منها ما يرجع سببه إلى التغيرات السياسية والأنظمة القانونية التي استجبت، وهذا يتمثل بالتطور السياسي والوحدة السورية المصرية. ونتيجة قيام الاتحاد العربي حل البرلمان المصري القائم في تلك المرحلة، وتم تشكيل برلمان موحد مصري سوري وبموجب دستور جديد، ومن الطبيعي ينتج عنها تغير سياسي ودستوري. كما وهناك أسباب أخرى وآراء عن تراجع أو ضعف دور البرلمان مرجعه النزاع الحكومي البرلماني، ولم يتم حل البرلمان للسنوات بعد دستور عام ١٩٦٤ لضعف دوره، بل لم يشكل خطراً على السلطة التنفيذية، وكان يُعد بمثابة مؤسسة تابعة للسلطة التنفيذية، ووجودها شكلي بالموافقة والمصادقة على القرارات السياسية للحكومة.

كما نجد في هذه المرحلة الدستورية لحكم الرئيس جمال عبد الناصر، أن فقد مجلس الأمة استقلاله مبعثه أن شخصية الرئيس جمال عبد الناصر قد أثرت بل وطغت على مجلس الأمة المصري، وأصبح وجود المجلس يعطي انطباعاً على أن السلطة التنفيذية لم تكن دون رقابة برلمانية، بل إن مشاركة مجلس الأمة للحياة السياسية كان على درجة كبيرة من الضعف في أداء مهامه الدستورية والتشريعية والرقابية، ويحسب أن دور المجلس اقتصر على المشاركة في صنع نسبة بسيطة، من إجمالي التشريعات، في حين أن إجمالي القرارات التي أصدرها الرئيس المصري دون مشاركة مجلس الأمة في المرحلة من ١٩٥٦ إلى ١٩٧٠ بلغت نسبة عالية من إجمالي التشريعات، وهذا يبين مدى الدور الضعيف للمجلس في المشاركة في صنع السياسة العامة للدولة إبان الحقبة الناصرية.

كما يلاحظ أنه في أواخر الستينيات كان مجلس الأمة منشغلاً في إعداد مشروع دستور دائم للبلاد، كما كان الرئيس عبد الناصر قد وجه الاهتمام إلى الانتهاء من وضع مشروع الدستور الدائم، وبالفعل انتهى العمل من إكمال مشروع الدستور الجديد، إلا أن أحداث وقوع الحرب بين العرب وإسرائيل والهزيمة الكبيرة في ٥ يونيو من عام ١٩٦٧ أثرت على عرض الدستور على الشعب؛ بسبب التوجه إلى الوقوف بالتصدي للعدوان الإسرائيلي، بعدها أعلن الرئيس جمال عبد الناصر بعرض المشروع على الشعب للاستفتاء عليه، ومن ثم يعقبا انتخابات جديدة لمجلس الأمة، إلا أن القدر قد وقع، حيث توفي الرئيس والزعيم عبد الناصر -رحمه الله- بتاريخ ٢٨ سبتمبر من عام ١٩٧٠، وتم بعدها انتخاب رئيس جديد للبلاد، حيث أُنتخب نائب الرئيس محمد أنور السادات رئيساً للجمهورية المصرية من خلال استفتاء، وفاز بتاريخ ١٥ أكتوبر من عام ١٩٧٠ رئيساً للجمهورية في مصر.

رابعاً- حل البرلمان في دستور عام ١٩٧١:

صدر الدستور المصري الجديد وتمت الموافقة عليه نتيجة إجراء الاستفتاء في ١١ سبتمبر من عام ١٩٧١ مع عهد رئاسي جديد ومرحلة سياسية جديدة، انكشفت ملامح شكل النظام الجديد، حيث تضمن الدستور الجديد مجموعة من المبادئ قررت السلطة الجديدة تحقيقها، ومن خلال استقرائنا للمبادئ المعلنة ومختلف الآراء التي صدحت، فإن شكل النظام الذي تبناه الدستور الجديد هو النظام النيابي البرلماني، لكنه قد طُعم بشكل النظام الرئاسي ليتماشى مع مقتضيات دعم سلطات رئيس الجمهورية. أخذ دستور ١٩٧١ بجوهر النظام البرلماني من خلال منح السلطة التشريعية حق الرقابة على السلطة التنفيذية، والمسؤولية الوزارية، بالمقابل منح المشرع الدستوري السلطة التنفيذية وسائل مراقبة مختلفة، تدخل ضمن اختصاصاتها من أجل إحداث التوازن بين السلطتين، التشريعية والتنفيذية، مثل دعوة البرلمان للانعقاد، وكذلك فض أو إنهاء الدورة البرلمانية، لكن ليس لها ضمن هذا الدستور حق تأجيل انعقاد البرلمان. ونجد من أخطر الوسائل التي تمتلكها السلطة التنفيذية هي وسيلة حل البرلمان التي منحها المشرع رئيس الجمهورية، وكذلك نجد أن هذا الحل يشمل المجلسين، مجلس الشورى ومجلس الشعب.

كما نجد أن هذا الدستور وضع بعض الضمانات التي تتمثل بالمادة (١٣٦) من الدستور، والتي قيدت صلاحيات رئيس الجمهورية بحل البرلمان عند الضرورة، كما وضعت قيوداً أخرى، وهو يجب ألا يكون الحل للسبب ذاته بالحل السابق، كما أوجبت دعوة إجراء انتخابات جديدة لانتخاب برلمان جديد خلال فترة لا تتجاوز الشهرين، ووجوب اجتماع المجلس الجديد خلال عشرة أيام التالية من الانتخابات. هذا عن حل مجلس الشعب المصري، أما عن حل مجلس الشورى، فنجد أن نص المادة ٢٠٤ من دستور عام ١٩٧١ قد نظمت هذا في محاولة لتقييد سلطات رئيس الجمهورية بالحل، حيث بينت أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشورى إلا عند الضرورة كذلك، وكذلك اشتملت على دعوة

الناخبين للانتخابات في موعد لا يتجاوز شهرين من تاريخ الحل، وعلى وجوب انعقاد المجلس المنتخب خلال عشرة أيام من موعد إظهار النتائج.

إلا أن الضرورة التي يقصدها المشرع والتي استقر عليها رأي أغلب الآراء الفقهية، هي مسألة يعود تقديرها لرئيس الجمهورية، متمثلة على سبيل المثال لا الحصر في ابتعاد البرلمان عن تمثيله لناخبيه ولمصالح الشعب وتطلعاته، أو لأسباب يقدرها رئيس الجمهورية.

إن النظام النيابي البرلماني والنظام النيابي الرئاسي هما من نفس رحم الديمقراطية النيابية، فإن هذا الدستور لم يكتف بتبني الصورتين، بل ذهب إلى الأخذ بمظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، وهي الاستفتاء على النصوص أو المشاريع الدستورية في العديد من نصوصه المختلفة، ولم يكن هذا بالجديد، حيث سبقته بعض الدساتير المصرية السابقة مثل دستور ١٩٥٦ المصري؛ كونه أول دستور أقر إجراء الاستفتاء الدستوري.

وفي جميع الدساتير المصرية، يشغل منصب رئيس الجمهورية دوراً كبيراً، ويأتي أهمية هذا الدور الرفيع كونه المهيم على جميع السلطات، والبرلمان يلعب دوراً كبيراً في ترشيح رئيس الجمهورية، وهذا ما نجده بارزاً منذ دستور عام ١٩٥٦ وحتى الآن، بل حتى قبل هذا التاريخ عندما كان نظام الحكم سابقاً ملكياً وينتقل بالوراثة، ففي دستور عام ١٩٧١ تبنت المادة ٧٦ من الدستور كيفية الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية.

في عام ١٩٨٠، أُجريت تعديلات على دستور مصر، والتي من أهمها جواز ترشيح رئيس الجمهورية لأكثر من مرة، بعدما كان سابقاً يحظر ترشيحه لمرة ثانية، بعدما تم تعديلها إلى إمكانية إعادة انتخابه من خلال تعديل ٢٢ مايو لسنة ١٩٨٠ لأكثر من مرة.

وبتاريخ ٢٥ مايو عام ٢٠٠٥، طلب الرئيس المصري من مجلس الشعب إجراء تعديل المادة ٧٦ من الدستور، استناداً لنص المادة ١٨٩ من الدستور، وافق الشعب على تعديل المادة ٧٦ من الدستور المصري لعام ١٩٧١، ليكون تولي منصب رئيس الجمهورية عن طريق الانتخاب من خلال عدد من المرشحين المتنافسين، لينتخب الشعب من بينهم رئيساً لمنصب رئيس الجمهورية.

عدّ كثير من الفقه هذا التعديل من باب الإصلاح السياسي، وأن انتخاب رئيس الجمهورية من خلال الاقتراع العام المباشر يمثل رأي جميع أبناء الشعب، وبالنتيجة يعتبر من مظاهر الإصلاح وإحياء النظام السياسي، كما أعطى تعديل البرلمان دوراً مهماً بهذا الخصوص، وإن كان هذا الدور في مرحلة الترشيح، كما تضمن التعديل شروطاً لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية.

وهنا، نذكر أن المادة ١٨٩ من دستور عام ١٩٧١ رسمت الطريق لإجراء أي تعديل، والتي أعطت رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من الدستور.

لكن، هل أعطى الدستورُ البرلمانَ حقَّ تعديلِ الدستورِ أم حصر ذلك بالسلطة التنفيذية؟ نستطيع القول إنَّ الدستور المصري لعام ١٩٧١ اعترف بحق تعديل الدستور من قبل أعضاء البرلمان، على أن يكون اقتراح التعديل مقدماً من ثلث أعضاء مجلس الشعب.

ومما يلاحظ، انتقاد الفقه للمشرِّع بخصوص التشديد الوارد بالمادة ١٨٩ من الدستور، والخاص بطلب تعديل الدستور من ثلث أعضاء البرلمان، وكان يجب أن يكون وجود هذا القيد أو الشرط في مرحلة إقرار التعديل وليس في مرحلة تقديم الطلب بالتعديل. كذلك يُحسب عليه أنه يُعد إخلالاً بمبدأ التوازن بين رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان.

كما أنَّ التعديل الدستوري الوارد في عام ٢٠٠٧، أشار إلى دور مجلس الشورى الفعال في الموافقة على الاقتراحات المعدلة لأي مادة دستورية، من خلال مناقشة التعديلات بمجلس الأحكام الوارد بنص المادة ١٨٩ من التعديل الدستوري.

ولابدُّ من ذكر التعديلات الواردة على دستور ١٩٧١ خلال فترة سريانه وهي ثلاثة تعديلات، منها في عهد الرئيس السادات، ومنها في عهد الرئيس مبارك، وكانت على ثلاث فترات متتابعة، **فالتعديل الأول:** في عام ١٩٨٠ عندما دعا الرئيس السادات إلى تعديلات في المواد (١، ٢، ٣، ٤، ٥، ٧٧) من مواد الدستور، وكذلك إضافة الباب السابع للدستور والمتعلق بإنشاء مجلس الشورى، والتي تمت الموافقة عليها من قبل البرلمان بتاريخ ٣٠ أبريل من عام ١٩٨٠ من الدستور.

وفيما يتعلق بالتعديل الدستوري الخاص بإنشاء مجلس الشورى، فإنه وفقاً لنص المادة ١٩٥ من الدستور ليس بمجلس نيابي؛ لأن وظيفته استشارية، كما أنه ولد بدون اختصاصات، وكان الأجدر ألا يوافق المجلس بإنشائه بهذا الشكل.

أمَّا التعديل الخاص على المادة (الخامسة) من الدستور وهي من ضمن التعديل الأول، فإنها وردت على تعدد الأحزاب بدل نظام الحزب الواحد بعد أن وافق المجلس على هذه المادة بالإجماع، وأنها وضعت الغطاء الدستوري للتعددية الحزبية وفق المبادئ الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور.

التعديل الثاني: في عام ٢٠٠٥، حيث بقي هذا الدستور بدون تعديل فعلي إلى عام ٢٠٠٥، بعدما أخطر رئيس الجمهورية رئيس مجلس الشعب بطلب تعديل المادة (٧٦) من الدستور، من خلال إضافة مادة جديدة للدستور بالرقم (١٩٤) واستناداً للمادة (١٨٩) والخاصة بتعديل أحكام الدستور.

وبعدهما، وافق مجلس الشعب على تعديل المادة ٧٦ من الدستور والخاصة بالتعديلات الدستورية، وتم التصويت على تعديلها من (٤٥٠) من أعضاء البرلمان، رغم الاعتراضات من قبل الأحزاب السياسية ودعوتها إلى مقاطعة عملية إجراء الاستفتاء الشعبي على تلك التعديلات؛ لما تضمنتها صياغة المادة المعدلة من شروط تعجيزية.

التعديل الثالث: في عام ٢٠٠٧ من قبل رئيس الجمهورية: كما لا بد من الإشارة إلى تعديل آخر، بعد أن مضى عام على التعديلات السابقة أخطر الرئيس الدولة من خلال رسالة إلى البرلمان بإجراء تعديلات أخرى على الدستور، وفعلاً تمت الموافقة على التعديلات وتم إقرارها، وكان الطلب يتعلق بتعديل على النصوص (١، ٤، ٥، من خلال إضافة فقرة أخرى عليها، ١٢ والمادة ٢٤، ٣٠، ٣٣، ٣٧).. ومواد أخرى، كما طلب من البرلمان أن يعطوا رأيهم عن التعديلات التي يقترحونها.

التعديل الرابع: بعد قيام ثورة يناير عام ٢٠١١، بعد الاحتجاجات الكبيرة التي خرج بها الشعب مطالباً بتغيير الواقع السياسي، كما أن دور البرلمان في الموافقة على هذه التعديلات يذكر أنه وافق عليها بالإجماع، وخاصة المادة ٧٧ من الدستور، والتي كان أثرها كبير على الواقع السياسي في مصر؛ كونها تعلقت بتحديد الفترة الرئاسية، والتي شملها التعديل لتكون بانتخاب الرئيس لمدد غير محددة بحد معين.

لكن يعاب على بعض تلك التعديلات بأنه اتخذ من الديمقراطية سبباً من خلاله حصل التعديل، وأصبح بهذا الواقع أن النظام الجمهوري، إذ رفع القيد عن الفترة الرئاسية بعد أن أصبحت مفتوحة، فإنه أخذ يتحول إلى نظام شبه ملكي؛ كون أن الرئيس أصبح لا يتبدل أو يتغير إلا في إحدى حالتين، التنحية عن الرئاسة أو الوفاة.

تقييم دور البرلمان المصري في مرحلة التعديلات الدستورية وفي ظل دستور عام ١٩٧١ وللفترة من عام ١٩٨٠ إلى قيام ثورة ٢٥ يناير عام ٢٠١١، كان هناك دوران سوف نتوقف عندهما شيئاً قليلاً: **الدور الأول:** وهو الإيجابي، نجد أن نصوص الدستور أعطت مجلس الشعب بعض السلطات التي تفوق في بعضها السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية، بالتحديد في مجال التعديل، وهذا يبرز من خلال موافقة المجلس على طلب التعديل، سواء جاء طلب التعديل من أعضاء البرلمان أو من رئيس الجمهورية، وبعد موافقة مجلس الشعب يتم عرضه على الشعب لإجراء الاستفتاء.

أما الدور الثاني: وهو السلبي، نجد أن مجلس الشعب لم يستخدم حقه في طلب تعديل النصوص الدستورية تلبية لمطالب الشعب بالتعديلات التي تهمه، بل سعى لتعديل النصوص المقترحة من قبل رئيس الجمهورية تماشياً مع رغبته، بل وفي بعض الأحيان بما يزيد على رغبته، وهذا ما انعكس واضحاً في تعديلات عام ١٩٨٠، وتعديلات عام ٢٠٠٥، وتعديلات عام ٢٠٠٧ للدستور.

وفي ٢٥ يناير ٢٠١١ كان التاريخ بانتظار الثورة التي انطلقت من كل المدن والبياديين لتأتي بفجر جديد، بعد عقود من تراكم الأزمات وغياب الحقوق ومصادرة الحريات، وتلبية لمطالب الشعب والمتظاهرين، وبعد يومين من تنحي الرئيس مبارك عن السلطة، أعلن المجلس العسكري في ١٣ فبراير من عام ٢٠١١، بياناً جاء على شكل خطاب حماسي معبراً عن آمال وتطلعات الشعب نحو الديمقراطية، وفي ٣٠ مارس/ آذار سنة ٢٠١١ صدر إعلان دستوري مؤقت، يتكون من ٦٣ مادة، رُسم فيه الطريق للانتقال إلى دولة القانون والمؤسسات، وحرص في بعض موادها على آلية الانتخابات

الرئاسية والبرلمانية، حيث نصت المادة (٢٥) من هذا الدستور على مهام رئيس الدولة، وأنه هو رئيس الجمهورية، وبيّنت كذلك عند توليه مهام منصبه مباشرة الاختصاصات الدستورية. أما عن تشكيلة السلطة التشريعية، فإنها تتكون من مجلسين، هما مجلس الشعب وعدد أعضائه ثلاثمائة وخمسون عضواً أو نائباً، ينتخبهم الشعب عن طريق الانتخاب العام المباشر، على أن يكون نصفهم من العمال والفلاحين، حسب ما ورد في المادة ٣٢ من الإعلان الدستوري. أما المجلس الثاني مجلس الشورى، ويتشكل مجلس الشورى من أعضاء فيه يُحدد عددهم القانون، على ألا يقل عن مائة واثنين وثلاثين عضواً، حيث يكون نصفهم من العمال والفلاحين، أما الثلث الآخر يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية، ويُنتخب الأعضاء بطريق الاقتراع العام المباشر، وهذا ما نصت عليه المادة ٣٥ من الإعلان الدستوري.

ويلاحظ أن أبرز القرارات الصادرة عن المجلس، هي تعطيل العمل بأحكام الدستور وحل مجلسي الشعب والشورى، والملاحظ كذلك أن الحل بهذا الوصف إنما يقع بصورة الحل الجبري نتيجة الواقع والتغيرات السريعة سياسياً واقتصادياً، ونزولاً عن مطالب الشعب وتخفيفاً لثورته تقرر تعطيل الدستور وحل البرلمان، أما من الناحية القانونية والدستورية، فإن الدستور السابق أورد طريق الحل، ولما كان الشعب هو مصدر السلطات فلا حاجة إلى مرسوم أو قرار يقضي بحل البرلمان، أما الدعوة إلى إجراء انتخابات برلمانية فكانت تستند إلى وجود نصوص سابقة تنظم قرار الحل.

- حل البرلمان في دستور مصر لعام ٢٠١٢:

على أعقاب الثورة المصرية، انتخب الشعب أعضاء البرلمان لمجلس الشعب ورئيسه ونوابه بموجب الطرق الديمقراطية، وبأشر المجلس مهامه التشريعية والرقابية وإقرار الموازنة العامة للدولة، والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بموجب الدستور، وحيث إن الرئيس مرسى أصدر قراره رقم (١١) لسنة ٢٠١٢ المتضمن سحب قرار حل مجلس الشعب المرقم (٣٥٠) وأعاد مجلس الشعب المنحل، ومن ثمّ الإعلان عن إجراء انتخابات جديدة خلال ٦٠ يوماً، مما أثار هذا القرار ردود فعل سياسية ودستورية مختلفة، واعتبره البعض مخالفة دستورية. والبعض أعده مخالفة لحكم المحكمة الدستورية، وعبر البعض الآخر أنه لا يستند للدستور ويتجاوز السلطة القانونية.

وتم الطعن بقراره أمام المحكمة الدستورية العليا بطلب إبطال قرار الرئيس المتضمن المباشرة بعقد جلسات مجلس الشعب المنحل سابقاً بقرار المحكمة الدستورية العليا، ورغم الحكم الأول فإن المحكمة الدستورية العليا بتاريخ ١٠/٧/٢٠١٢ أوقفت تنفيذ قرار رئيس الجمهورية بخصوص دعوة المجلس النيابي السابق قبل الثورة، وقضت ببطالان قانون انتخابات مجلس الشعب وحل المجلس ويعتبر في حكم المنحل بقوة القانون.

وفي قضية أخرى، نجد أن المحكمة الدستورية العليا وفي بعض النصوص التي تم الطعن بها، قضت بعدم دستوريته، ومنها حل مجلس الشورى، إلا أنها أجازت للمجلس استئناف وظيفته التشريعية إلى وقت انعقاد مجلس النواب المنحل، وأنه يوقف أثر هذا البطلان ما نصت عليه المادة (٢٣٠) من الدستور الجديد.

- حل البرلمان في دستور مصر لعام ٢٠١٤:

بعد أن عرضنا التطورات عن التغيير الذي حصل بعد ٢٥ يناير في مصر بعد أكثر من ٣١ عاماً من حكم الحزب الواحد والشمولية بالحكم، خرج الشعب منفضاً مطالباً بالحرية والكرامة الاجتماعية، وتحقيق المطالب المشروعة بالانتقال السلمي للسلطة بالطرق الديمقراطية، خاصة بعد الانحراف الحاصل بعد ثورة ٢٥ يناير، انتفض الشعب مرة أخرى في ٣٠ يونيو من سنة ٢٠١٤، حاملاً أهدافاً ومطالب جديدة، تطالب بتصحيح المسار الديمقراطي وتحقيق مطالب الثورة التي ضحى من أجلها الشعب بالغالي والنفيس، ورفع الظلم وكسر قيود الدكتاتوريات، نتج عنها عزل الرئيس المنتخب في عام ٢٠١٢ وحل مجلس الشورى، وتولى رئيس المحكمة الدستورية العليا رئاسة الدولة، وصدر إعلان دستوري مؤقت ومن ثم تصحيح المسار الديمقراطي، تم إجراء تعديلات جوهرية على دستور مصر لعام ٢٠١٢ من قبل لجنة سميت (لجنة الخمسين)، بعدها أُجري عليها استفتاء حتى دخل دستور مصر الجديد حيز النفاذ في ١٨ يناير من سنة ٢٠١٤، وهو الدستور الدائم.

تبنى هذا الدستور النظام البرلماني، حيث شدد على احترام السلطة وتحقيق مبدأ التوازن بين السلطات، واحترام التعددية الحزبية والتداول السلمي للسلطة في المادة ٥ من الدستور. ومن أجل حفظ التوازن بين السلطتين، منح السلطة التشريعية صلاحيات لمواجهة السلطة التنفيذية وتفعل المسؤولية السياسية، سواء كانت فردية أو تضامنية، بالمقابل منح السلطة التنفيذية وسائل معينة لمواجهة السلطة التشريعية، تتمثل في دعوة المجلس للانعقاد، وتأجيل جلسات المجلس، والحق بحل البرلمان ضمن حدود وضمانات محددة.

ورغم تبني هذا الدستور النظام البرلماني، إلا أنه لم يعتمد بشكل تام؛ إنما مزج بين مبادئ النظام البرلماني في مواطن كثيرة من الدستور وبعض أسس النظام الرئاسي، وهذا نجده قد انعكس على مبدأ التوازن الذي ورد بنص المادة ٥ من الدستور وإقرار المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، بينما في (المادة ١٦١) من الدستور أقرت لمجلس النواب سحب الثقة من رئيس الجمهورية.

في ظل النظام المصري، يتولى سلطة التشريع مجلس النواب ويمارس المجلس دوره التشريعي من خلال مراقبة السلطة التنفيذية ومحاسبتها، حيث نص الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المادة (١٠١)، على تولي المجلس سلطة التشريع وإقرار الموازنة السنوية ومراقبة السلطة التنفيذية.

ويلاحظ أن السلطة التشريعية وبموجب النص الدستوري تغيرت هيكلتها، بعد أن كانت متمثلة بوجود مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشورى، في نص المادة (٨٢) من دستور مصر لسنة ٢٠١٢،

حيث تتكون السلطة التشريعية من مجلسي النواب والشورى، وفي جميع الدساتير المصرية، لكن وفي دستور ٢٠١٤ وفي المادة ١٣١ والذي حصرها فقط بمجلس واحد هو مجلس النواب، ملغياً بالوقت ذاته مجلس الشورى، وتغيرت تسميته من مجلس الشعب إلى مجلس النواب.

وعن طبيعة نظام الحكم في مصر، وهل هو يتبنى النظام البرلماني أم النظام الجمهوري؟ حيث نجد أن المادة الأولى من دستور ٢٠١٤ تنص على أن: "جمهورية مصر العربية دولة ذات سيادة موحدة لا تقبل التجزئة وأن نظامها جمهوري ديمقراطي..".

ومن خلال المادة الخامسة من الدستور والمادة الأولى ومن بعد التمعن بهما، يتضح للباحث أن الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ قد مزج بين النظام البرلماني من إيمانه بتحقيق مبدأ التوازن بين السلطات وهذا لا يتحقق إلا بالنظام البرلماني، كما أن الدستور قد أعطى صلاحيات واختصاص السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية، وبالتالي فإن المشرع قد مزج بين النظامين ليكون هو أقرب من النظام الرئاسي عنه في النظام البرلماني، كما وحرص الدستور على ترسيخ مبدأ الفصل بين السلطات كأولوية لنظام الحكم، ومن ثم التوازن بين جميع السلطات منها، التشريعية والتنفيذية أو القضائية، دون هيمنة أو تدخل إحداهما بشأن الأخرى.

كما نجد أن دساتير الدول البرلمانية قد أقرت الحل للمحافظة على ديمومة التوازن بين السلطات، يقابله إقرار حق المسؤولية الوزارية، وبالتالي يأتي استخدامه في الأنظمة السياسية المختلفة لوجود دوافع منها سياسية ومنها قانونية، وأياً كانت الدوافع وراء طلب الحل، فإن مبررات حل البرلمان تعتبر الأسباب الصحيحة والمشروعة للحل.

وإن المبررات والأسباب التي تدفع السلطة التنفيذية لحل البرلمان حددتها أغلب دساتير الدول ذات النمط البرلمانية، فأى حل بيد السلطة التنفيذية فهو ليس حقاً مطلقاً، وإنما مقيد بمبررات صحيحة ومعتبرة تحقق الحل، والتي ترد بنص الدستور أو تفرضه الظروف العملية التي يعود تقديرها للسلطة الحاكمة.

المبحث الثاني

التنظيم الدستوري لحل البرلمان في العراق

المقصود بحل البرلمان، هو إنهاء نيابة مجلس النواب قبل حلول نهاية الفصل التشريعي، إما بناءً على طلب الوزارة، أي الحل الوزاري، ويتحقق هذا الحل عند حدوث خلاف بين الوزارة والبرلمان، وإما يتم الحل بواسطة رئيس الدولة، أي الحل الرئاسي، أو بواسطة الوزارة أو من خلال الحل الذاتي. وترجع نشأة البرلمان في العراق بشكل حقيقي إلى قيام الدولة العراقية الحديثة في سنة ١٩٢١ ومجيء النظام السياسي الملكي لحكم العراق، وشهدت كتابة أول دستور عراقي ذات طابع ملكي من خلال القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥، وبدأت أول تجربة برلمانية حقيقية.

حيث تكون البرلمان في أول نشأته من مجلس الأمة، والذي بدوره مكون من مجلسين، هما مجلس النواب ومجلس الأعيان، تطبيقاً للمادة ٢٨ من الدستور الأساسي.

واستمرت طبيعة هذه الفترة النيابية من أيام العهد الملكي حتى جاء العهد الجمهوري عام ١٩٥٨ من خلال الانقلاب والتحول الكبير في طبيعة نظام الحكم من تلك الحقبة التاريخية، والتي شهدت انتهاء فترة العهد الملكي وتحوله إلى نظام الحكم الجمهوري، وتراجع فيها الحكم النيابي البرلماني في أغلب دساتير العراق المعاصرة لتلك المرحلة، ومنها دستور سنة ١٩٦٣ ودستور ١٩٦٤ ودستور ١٩٦٨، حتى أصبح الحكم تحت سيطرة الحزب الواحد وغياب مبدأ الفصل بين السلطات وتراجع كبير بنسب الحقوق والحريات.

ويجد الباحث أن هناك تجربة للحياة النيابية العراقية إبان الحقبة العثمانية الاستعمارية، والتي ضم البرلمان فيها عدداً من النواب العراقيين عن كل مقاطعة عراقية أو ولاية، مثل ولاية البصرة وبغداد والموصل، ورغم وجود هذه التجربة إلا أنها لا تمثل في حقيقة الأمر بداية نشأة البرلمان العراقي، وإنما تصلح للتعبير عنها بتجربة العراق البرلمانية إبان فترة الاحتلال العثماني.

إن نشأة النظام البرلماني ترتبط ارتباطاً عضوياً بموضوع نشأة حل البرلمان عالمياً من خلال مختلف الأنظمة النيابية والسياسية، والتي تعد بريطانيا الموطن الأول لنشأة النموذج البرلماني ومن ثم انتشر عالمياً في كثير من الدول.

حيث يعد النظام البرلماني نظاماً وسطاً من بين النظم النيابية الأخرى، سواء المختلط "نظام الجمعية" أو النظام الرئاسي.

وإن البحث عن حل البرلمان في الدساتير العراقية يقتضي البحث عن نشأته وتطوره بالأنظمة الدستورية العراقية والمقارنة، حيث نتكلم عن تطور نشأة البرلمان عربياً في العديد من الدول العربية ومنها مصر، كما أخذت مختلف الدساتير العراقية بالنظام البرلماني، سواء كان في العهد الملكي أو في العهد الجمهوري وصولاً إلى عام ٢٠٠٥ وصدور الدستور العراقي الدائم، بعد ما شهدته نشأة البرلمان في العراق من مراحل تختلف من حيث طبيعة نظام الحكم سواء ملكياً أو جمهورياً، سوف نأتيها بشرح تفصيلي، حيث نتكلم أولاً عن نشأة البرلمان في الدساتير العراقية والمقارنة، وثانياً نتكلم عن نشأة حل البرلمان في الدساتير العراقية منذ نشأته بالعصر الحديث مع إعلان استقلال العراق وكتابة أول دستور عراقي دائم في عام ١٩٢٥.

إن أهم ما تتميز به الدساتير المعاصرة للبلدان العربية عامة والعراق بشكل خاص هي عدم وجود دستور دائم، فإن تعدد الدساتير إنما مبعثه عدم وجود استقرار للفترات التاريخية الماضية، ومن هذا المنطلق سنقسم هذا الفرع إلى ثلاث مراحل، تعبر كل مرحلة عن هذه المراحل التي مر بها التاريخ الدستوري العراقي، وهي مرحلة الفترة الملكية وصدور القانون الأساسي العراقي، والمرحلة الثانية العهد الجمهوري، والمرحلة الأخيرة ما بعد عام ٢٠٠٣. سنتناول في هذا المبحث مرحلة القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥، وذلك في المطلب الأول. أما المطلب الثاني سنتناول فيه حل البرلمان في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: مرحلة القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥

المطلب الثاني: حل البرلمان في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

المطلب الأول

مرحلة القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥

عاصر التاريخ السياسي العراقي تحولات مهمة خاصة بعد الحرب العالمية الأولى وهزيمة الدولة العثمانية التي كانت مسيطرة على المنطقة ومنها العراق، ولم تأت نشأة القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ عن ظروف سياسية طبيعية، وإنما أتى بعد حقبة العهد العثماني الطويلة وبتدخل وسيطرة بريطانية أخرى على المنطقة العربية ومنها العراق، ولكن واجهت هذه الدول ثورات كبيرة كتبت التاريخ وأجبرت هذه الدول لسحب قواتها، ومن هذه الدول العراق، حيث قيام الثورة العراقية الكبرى (ثورة العشرين) بتاريخ ٣٠ حزيران لعام ١٩٢٠، ومن ثم الإعلان عن ولادة حكومة وطنية عراقية تمكنت من الحصول على تأسيس القانون الأساسي العراقي، وكان لنشأة هذا الدستور ظروف تمثلت بإنهاء حقبة استعمارية وولادة حكومة وطنية، وإن كانت في أولى مراحلها ضعيفة، إلا أنها تمكنت من تأسيس مرحلة مهمة بتاريخ العراق السياسي والدستوري، من خلال الإعلان عن صدور القانون الأساسي والحكم الملكي. ولكن اختلف الفقهاء عن تسمية هذه المرحلة السياسية والدستورية التي نشأت فيها إعلان الحكم الملكي للعراق، حيث النتيجة والمحصلة النهائية هي وجود بصمات للسلطات البريطانية على تأسيس هذا القانون؛ كونها ما تزال بيدها التأثير والنفوذ على توجيه السلطة في العراق قبل صدور القانون الأساس العراقي.

وعن نشأة حل البرلمان بالدساتير العراقية، رافقت نشأة البرلمان في القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥، حيث نظمت المادة ٢٦ / ٢ أحكام حل البرلمان، والتي أعطت الملك سلطة حل البرلمان.

حيث توج الملك فيصل بن الحسين ملكاً للعراق في ٢٣ آب ١٩٢١ وصدور القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥، وتتكون فيه السلطة من الملك والوزارة والبرلمان المؤلف من مجلسين، هما مجلس النواب المنتخب، والمجلس الثاني هو مجلس الأعيان الذي يتم بالتعيين من قبل الملك. ويعد القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ الدستور العراقي الأول، والذي تبنى النظام السياسي الملكي، حيث نصت المادة (٢) منه على أن العراق دولة ذات سيادة حرة مستقلة وحكومته ملكية.

استمر نظام الحكم الملكي من تاريخ تنويع الملك فيصل بن الحسين ملكاً على العراق إلى عام ١٩٥٨، والتي تعتبر فترة مميزة كونها أول تجربة لنظام الحكم البرلماني، ولكن اتسمت بتكرار الحل لمجلس النواب الذي شهد ست عشرة دورة انتخابية، كان الحل فيها لخمس عشرة مرة، وإن حل المجلس التشريعي فيها لأسباب مختلفة، وصولاً إلى عام ١٩٥٨ من تاريخ الحكم الملكي ومن ثم العهد الجمهوري.

وبعد الملك، تأتي السُّلطة التشريعية والمكونة من مجلس الأمة بموجب المادة ٢٧ من القانون الأساس، حيث يتكون من مجلس النواب المنتخب من قِبَل الشعب بالاقتراع العام المباشر. ومجلس الأعيان يتم تعيين أعضائه من قِبَل الملك بشكل مباشر، وللسلطة التشريعية حق تشريع القوانين وتعديلها وفق مبادئ الدستور.

أما السُّلطة التنفيذية فهي مكونة من مجلس الوزراء، حيث يتم انتخاب رئيس الوزراء من قِبَل الملك مباشرة مع عدد من الوزراء وعددهم سبعة وزراء، ويحق للملك اختيار وزراء آخرين للاستفادة من خبراتهم، وهذا ما ورد بنص المادة ٦٤ من الدستور.

ومن خلال مرحلة الحكم الملكي وما اتسمت به من تكرار حل البرلمان، لم يرق مجلس النواب باستخدام صلاحياته الدستورية الممنوحة له بسحب الثقة من الوزارة بوصفه أداة موازنة من خلال مبدأ التوازن بين السلطات التي يقرها النظام البرلماني، وهذا مرده لسببين، الأول إما يعود إلى عدم كفاءة المجلس في التعبير عن إرادته، وإما يعود السبب الثاني إلى عدم تسجيل أي تقصير أو إخفاق من قِبَل الوزارة حتى تعطي المبرر لمجلس النواب بسحب الثقة من الحكومة، لكن لا يمكن التسليم بكلتا الحالتين؛ بسبب وجود أسباب تعود إلى المجلس نفسه يمكن معرفتها من خلال معرفة كيفية حل البرلمان من خلال القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥، ومن خلال كيفية إجراء الحل عملياً وليس الاكتفاء بطرحها نظرياً.

إنّ الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥ الذي رافق فترة الحكم الملكي التي استمرت حتى ١٩٥٨ اشتمل على عدة تعديلات، بعضها تعديلات واسعة والبعض الآخر محدد، ولكن أبرزها هو الإعلان عن قيام الاتحاد الهاشمي بين العراق والأردن، وفيه أعطيت الصلاحيات لإجراء الاتحاد العراقي الأردني، كما احتوى الدستور على مائة وخمس وعشرين مادة اشتملت على مقدمة وعشرة أبواب، وطبيعة الحكم فيه هو حكم ملكي نيابي.

وبالعودة لتاريخ حل البرلمان لمجلس النواب العراقي في ظل القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥، نجد مدى تكرار حالات الحل خلال التاريخ الدستوري وعلى مدى الفترة الممتدة من ١٩٢٥، وهو تاريخ صدور الدستور الجمهوري في عام ١٩٥٨، ومن تلك الدورات التي تم حلها ما يلي:

١- تم الحل بموجب الأمر الملكي المؤرخ في ١٨/ كانون الثاني/ لسنة ١٩٢٨، بناءً على اقتراح رئيس الحكومة آنذاك؛ بسبب عدم التوازن بين السلطتين، التنفيذية والتشريعية.

٢- والحل الثاني صدر في تموز من عام ١٩٣٠، بينما نجد أنه أُنتخب في أيار من عام ١٩٢٨ في فترة لا تتجاوز السنتين وبعد اقتراح من رئيس الحكومة؛ بسبب معارضة مجلس النواب للمعاهدة العراقية البريطانية.

٣- جاء الحل الثالث في تشرين الثاني من عام ١٩٣٢ بحل البرلمان بعد انتخابه في عام ١٩٣٠، على إثر انضمام العراق إلى عصبة الأمم.

٤- وهذا الحل تم في شهر أيلول لعام ١٩٣٤، الخاص بحل البرلمان بعد انتخابه في كانون الأول لسنة ١٩٣٤ بعد اقتراح رئيس الوزراء، والسبب هو لمعرفة رأي الشعب حول القضايا التي تعاصر وجوده.

٥- حصل الحل الخامس في نيسان من عام ١٩٣٥ لمجلس النواب، والذي مضى على انتخابه بتاريخ ١٩٣٤/١٢/٦ أشهر قليلة، بعد اقتراح حكومة رئيس الوزراء ياسين الهاشمي الثانية؛ بحجة عدم التوازن بين السلطتين، التشريعية والتنفيذية.

٦- حيث صدر في تشرين الأول من عام ١٩٣٦ والخاص بحل مجلس النواب آنذاك، والذي كان قد أُنتخب بتاريخ ١٩٣٥/٨/٤، بعد طلب من الوزارة المتضمن حل المجلس؛ كونه قد حصل في عهد الوزارة السابقة.

٧- تم الحل بتاريخ ١٩٣٧/٢٦/أب للبرلمان، والسبب هو لاستطلاع رأي الشعب عن سياسة الحكومة الجديدة، بناءً على اقتراح رئيس الحكومة جميل المدفعي.

٨- وتم الحل الثامن في ٢٢ شباط ١٩٣٩ للبرلمان، بعد اقتراح تقدمت به الوزارة لإجراء سابق على إسقاط الوزارة أو إقالتها بعد خلفها مع مجلس النواب الجديد.

٩- وتم الحل في حزيران من عام ١٩٤٣، وإن سبب الحل هو من أجل تعديل الدستور الأساسي عملاً بالمادة ١١٩ من القانون الأساسي، والتي اشترطت لتعديله أن يتم حل مجلس النواب، ولكن نجد أن هذه الدورة الوحيدة للمجلس التي أكمل دورته فيها.

١٠- وكذلك الحل بتاريخ ٢٢ تشرين الثاني من عام ١٩٤٦ بعد أن أُنتخب المجلس بتاريخ ١٩٤٣، بناءً على اقتراح وزارة نوري السعيد على أعقاب نتائج الحرب العالمية الثانية.

١١- والحل بتاريخ ٢٢ شباط ١٩٤٨، بعد اقتراح الوزارة على أعقاب توقيع معاهدة بورتسموث، ومن أجل امتصاص السخط الشعبي إثر إقرار تلك الاتفاقية.

بعد أن تكلمنا عن الحالات التي تم فيها حل البرلمان خلال العهد الملكي، نجد أن نتكلم عن مبررات ومسوغات تكرار الحل وأهم الاتجاهات التي فسرت ذلك، من خلال عرضها ومن ثم بيان رأي الباحث فيها. مسوغات حل البرلمان بالفترة الملكية:

إن الحديث عن حل البرلمان يقتضي التطرق إلى أسباب الحل، والتي تتعلق بحل البرلمان بشكل عام وتطبق بشكل خاص من خلال حل البرلمان بالقانون الأساسي العراقي، وهي تندرج تحت قسمين، الأول إنما يتعلق بوجود أزمة والقسم الثاني، يتعلق بعدم وجود أزمة، أما القسم الثالث فهي تصنف خارج أسباب الحالة الأول والثاني:

القسم الأول: أسباب حل تتعلق بوجود نزاع تستوجب الحل من أجل إنهاء النزاع بين السلطتين، التنفيذية والتشريعية، وهذا انطبق على حالات تم بها حل مجلس النواب العراقي في العهد الملكي بالدورة الأولى، والتي حل فيها البرلمان في ١٨ كانون الثاني من عام ١٩٢٨، وكذلك الدورة الثانية

والتي حل فيها البرلمان في تموز من عام ١٩٣٠، والدورة الخامسة والتي حل فيها البرلمان في نيسان من عام ١٩٣٥، والدورة السادسة والتي حل فيها البرلمان في تشرين الأول من عام ١٩٣٦، والدورة الثامنة والتي تم الحل فيها البرلمان في شباط من عام ١٩٣٩.

القسم الثاني: أسباب حل غير المتعلقة بتعديل دستوري، والتي تهدف إلى إجراء تعديل دستوري، ومن أمثلتها على حل البرلمان العراقي إبان العهد الملكي هو الحل للدورة البرلمانية التاسعة، حيث تم الحل في عام ١٩٤٣، وكذلك الدورة الرابعة عشرة والتي تم الحل فيها بتاريخ ١٦ أيلول من عام ١٩٥٤، عند تعديل الدستور لقيام الاتحاد الهاشمي بين العراق والأردن.

القسم الثالث: وهذه الأسباب لا تتعلق بأسباب الحل ضمن القسمين أعلاه، وإنما تختص فقط بحل مجلس النواب العراقي، ويمكن القول بأن العراق اختص بها، وهي صورة الحل التي تتم بناءً على رغبة الملك الشخصية كما حصل بالدورة البرلمانية الثالثة، حيث تم الحل بتاريخ تشرين الثاني من عام ١٩٣٢، وكذلك الحل بالدورة البرلمانية الثانية عشرة، حيث وقع الحل في نيسان من عام ١٩٥٤، وكذلك قد يكون الحل بسبب حدوث الانقلاب العسكري كما هو بالانقلاب الجمهوري، والذي أنهى حكم العهد الملكي لبدء العهد الجديد الجمهوري.

رأي الباحث عن هذه الحقبة: بعد أن تكلمنا عن نشأة البرلمان ونشأة حله بالعصر الحديث ومنذ تشكيل الدولة العراقي منذ عام ١٩٢١ وحتى انتهاء فترة العهد الملكي بحصول الانقلاب الجمهوري، نستطيع القول إن تلك الفترة استمرت سبعة وثلاثين عاماً، عاصرت حكومات بلغت تسعاً وثلاثين وزارة، وتعاقب على الحكم الملكي ثلاثة ملوك، هم الملك فيصل الأول ثم ابنه الملك غازي ثم الملك فيصل الثاني، بالرغم ما يميزها باعتبارها الفترة الأولى للحكم الوطني والتجربة الأولى للحياة البرلمانية بالعصر الحديث، إلا أنها لا تخلو من مأخذ، من أهمها تكرار حالات حل البرلمان بشكل مبالغ فيه، وهذا يدل على عدم وجود استقرار سياسي ولا يخلو من تدخلات حتى وإن كانت خفية أو غير ظاهرة، لا سيما وأن العراق خرج حديثاً من أكبر قوى الاستعمار بذلك الوقت، فكانت الوزارة البريطانية غير بعيدة عن المشهد العراقي، مما يحدث صراعاً ظاهراً وتارة خفياً بين القوى الوطنية المطالبة بالإصلاح والعمل بعيداً عن تدخلات تلك القوى، وهذه أهم الأسباب التي تدفع بحل البرلمان نتيجة شدة الصراعات السياسية.

المطلب الثاني

حل البرلمان في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

ألغى قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية بموجب نص المادة ١٤٣ من هذا الدستور، عند قيام الحكومة الجديدة بمهامها وبموجب نفاذ هذا الدستور الدائم.

كما أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ نجده قد تبنى النظام البرلماني من خلال ما تضمنته المادة الأولى من الدستور، جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة... نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي.

من هذه المضامين، تتبين طبيعة النظام السياسي العراقي من الجانب النظري الدستوري، أي أنه من حيث شكل الحكومة تتبنى النظام الجمهوري، ومن حيث شكل الدولة اتحادي، ومن حيث أسلوب الحكم نيابي ديمقراطي ينتخب من قبل الشعب ليمثل السلطة التشريعية من خلال ممثلي الشعب، أما من حيث النظام السياسي فهو برلماني، ومن حيث شكل العلاقة بين السلطات الاتحادية وهي السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية هي علاقة الفصل بينهم.

وهذا يعني أن المشرع الدستوري وضع الأسس العامة للنظام البرلماني، ومن تلك الأسس ثنائية السلطة التنفيذية من خلال وجود رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ومن ثم الفصل بينهما، على أن تكون سلطات رئيس مجلس الوزراء هي المختصة بتنفيذ السياسة العامة للدولة واتباعها.

كما أن شكل النظام السياسي لأي دولة لا يمكن تحديده بنص الدستور، وإنما ينص على علاقة السلطات فيما بينها وتنظيم عملها، ويترك تحديد شكل النظام للواقع السياسي سواء برلماني أو جمهوري أو مختلط، ويستطيع أهل الفقه تحديد شكل النظام السياسي لأي دولة. والحالة تلك، يمكن وصفها على الدستور العراقي، هل التزم بمبادئ النظام البرلماني عند توزيعه للصلاحيات بين السلطات من عدمه؟ والجواب على مدى التزام المشرع بمبدأ النظام البرلماني عند توزيع الصلاحيات، لو نظرنا إلى توزيع الصلاحيات بين السلطات، نجد أن المشرع اتجه إلى زيادة صلاحيات السلطة التشريعية على حساب صلاحيات السلطة التنفيذية، كما أن النظام البرلماني يتميز من خلال التوازن والتعاون بين السلطات عكس النظام الرئاسي الذي يتميز بالفصل المطلق بين السلطات، بالإضافة إلى ثنائية السلطة التنفيذية وهي الركيزة الأساسية للنظام البرلماني.

وعند التدقيق والبحث، نجد هناك تساؤلاً قد أثير حول: هل أن المشرع الدستوري في العراق نص صراحة على شكل النظام السياسي وطبيعته المراد تطبيقه في العراق عند وصفه بالنظام الجمهوري البرلماني باعتماده للأسس والقواعد العامة التي أسس عليها النظام البرلماني بالشكل الذي عُرف في أصوله التقليدية العالمية، أم خرج شيء من الأسس والقواعد الموضوعية للنظام البرلماني؟ نجد بعض

الفقه ذهب إلى القول بأن الرجوع إلى الأركان والدعائم التي قام عليها النظام الدستوري العراقي متحققة فيه، رغم الانتقاد لهذا الاتجاه من قبل أهل الفقه الدستوري.

ورأي الباحث، يرى أن المشرع الدستوري قد زاد من صلاحيات السلطة التشريعية (البرلمان) على حساب السلطة التنفيذية، وكذلك زاد من صلاحيات رئيس الجمهورية والذي نعلم أن صلاحياته بالنظام البرلماني شرفية، لكن نجدها بالدستور العراقي قد شارك مجلس الوزراء ببعض الصلاحيات، وبالتالي هذا تعارض مع الأسس والركائز التي يقوم عليها النظام البرلماني.

وحيث إن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتكون من الرئاستين، أي رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء، وأن الصلاحيات التنفيذية تتركز بيد مجلس الوزراء باعتباره الحكومة، أما بخصوص رئيس الدولة، فحسب قواعد وأسس النظام البرلماني يُعتبر رمزاً للدولة، وبالنسبة لدستور العراق بوصفه بالرمز لوحدة العراق وحامي الدستور، لكن نجد من الناحيتين النظرية والواقعية اختلاف حول سلطات رئيس الدولة في الدستور العراقي، فمن الناحية النظرية، فإن صلاحياته البروتوكولية تتمثل بإصدار المراسيم الجمهورية، ومراسيم قبول السفراء، ومراسيم احتفالية وتشريفية بخصوص مناسبات القوات المسلحة، لكن من الناحية العملية، فإن طبيعة النظام السياسي العراقي من حيث طبيعة العلاقة بين السلطات الأساسية وشكله البرلماني ومضامين الدستور العراقي الفعلية، تؤكد أن لرئيس الدولة صلاحيات فعلية كثيرة، منها ذات طبيعة تشريعية، ومنها ذات طبيعة قضائية، ومنها ما هو تنفيذي، وهذا نجده من خلال الواقع التطبيقي للنصوص الواردة بالدستور، حيث له أن يقدم طلباً إلى مجلس النواب لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، كما له أن يقوم مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه، وله أن يوافق على حل البرلمان، وله أن يشترك في اقتراح تعديل الدستور، وله أن يصدر عفواً خاصاً. من هنا، نستطيع أن نميز بأن رئيس الدولة وبموجب هذه السلطات، لا يسود كما هي الأسس الموجودة بالنظام البرلماني بل إنه يسود ويحكم بموجب الدستور العراقي، وهذا مميز من خلال مساءلته أمام البرلمان بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء البرلمان، كما يمكن إدانته من قبل المحكمة الاتحادية في حالة توفر إحدى الحالات: إما الحنث باليمين، أو انتهاك الدستور، وإما الخيانة العظمى.

أما من حيث السلطة التشريعية بموجب الدستور، حيث تتكون من مجلسين، هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد، وهذا ما أشارت إليه المادة ٤٨ من الدستور.

ومن حيث المجلس الأول، مجلس النواب، فإن الدستور وضع الأحكام الخاصة به من جهة تشكيله والعضوية فيه واليمين الخاص بأعضائه، ونظامه الداخلي واختصاصاته، ومدى دورته الانتخابية وطريقة حله، من خلال تخصيص المواد الدستورية من المادة ٤٩ إلى المادة ٦٤. أما من حيث المجلس الثاني، وهو مجلس الاتحاد، نجده قد سكت عن تخصيص ذلك، علماً بأن المشرع الدستوري العراقي اكتفى بالنص على ذكر: "يتم إنشاء مجلس الاتحاد والذي يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير

المنتظمة بأقاليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته بقانون يشرع بأغلبية الثلثين من أعضاء مجلس النواب".

فإن الباحث: يوصي بتشريع هذا القانون بالسرعة الممكنة لاستكمال شكل النظام النيابي البرلماني الذي تبناه المشرع الدستوري العراقي، وحيث إن السكوت عنه يعد نقصاً بالتشريع.

ومن خلال هذا الطرح، يتبين رجحان كفة مجلس النواب على كفة السلطة التنفيذية من خلال هيمنة المجلس على السلطة التنفيذية، وهذا واضح من خلال النصوص الدستورية وصعوبة إمكانية حله، من خلال الدور الذي يقوم به مجلس النواب في نظام الحكم، وكذلك من حيث صلاحياته الواسعة تجاه الحكومة، ولما لمجلس النواب من اختصاصات حول تشكيل السلطة التنفيذية وسحب الثقة منها.

ومن هذا النص من الدستور اتبع نظام الحكم البرلماني، من حيث وجود السلطة التنفيذية والتشريعية وطبيعة الفصل بينهما، كما منح الدستور السلطة التشريعية استعمال المسؤولية السياسية على الحكومة متى ما وجد سبب لسحب الثقة منها، بالمقابل منح السلطة التنفيذية حق حل البرلمان أو المجلس متى ما كان هناك ما يقتضي هذا الحل، لكن لا بد هنا من إثارة مسألة طبيعة الحل التي تبناها الدستور، وأي صورة من صور الحل أخذ بها؟ ومن خلال مجريات البحث، يتبين أنها صورة الحل الذاتي، حيث أعطى الحق لمجلس النواب بحل نفسه من خلال رسم الطريق لذلك، وبالتالي أصبحت السلطة التنفيذية عاجزة عن إمكانية استعمال سلطتها بحل المجلس؛ بسبب تعقد النص الخاص بإرادة السلطة التنفيذية عندما تُقدم على استعمال خياراتها بالحل، ولا بد للمشرع الدستوري من معالجة هذه المسألة؛ كونها تترك الأثر الكبير على مسألة التوازن بين السلطات؛ بسبب ما تركته النصوص التشريعية من ثغرات، ولا بد من المعالجة السريعة.

كما أن لرئيس الجمهورية بالدستور العراقي حل البرلمان، لكن بنفس الوقت نجد هناك قيد لم يمنحه إمكانية إصدار القرار بالحل كما بنظيراتها من الدساتير الدولية الأخرى، التي أعطت رئيس الدولة حرية القرار، كما هو عليه بالدستور المصري لسنة ١٩٧١ والدساتير الأخرى سواء بالمنطقة العربية أو الأجنبية، حيث إن نص المادة ٦٤ بمجملها وضعت قيداً يصعب تطبيقه إلا من خلال مجلس النواب ذاته، وهذا ما لا يتحقق؛ كون لا أحد من الأعضاء يجرؤ على التخلي عن امتيازاته المقررة له بموجب القوانين.

يعد الواقع العملي أن حل المجلس البرلماني هو المقابل الطبيعي لمهام المسؤولية الوزارية أمام البرلمان، تطبيقاً لهذا الحق بالحل يتحقق التوازن الطبيعي بين السلطتين، التشريعية والتنفيذية، ونجد أن الحل الذي أقرته الدول ذات النظام البرلماني، هو الضامن لاستقراره وضبطه، وبالرغم من هذا فقد شهد حق الحل ومنذ بداية نشأته لكثير من التعثرات أو الاعتراضات، حول مدى ضرورته على أساس علاقته مع إرادة الشعب، وكذا مبدأ الفصل بين السلطات، حيث إن السلطة التنفيذية تمتلك سلطة إنهاء وجود البرلمان؛ لما لها من سطوة واختصاص أساسه الدستور، لكن من جهة أخذ أهل الفقه

والاختصاص حيزاً كبيراً للجدل الفقهي، بخصوص مدى أن الحل لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، في حين وُجد اتجاه آخر ذهب إلى القول بضرورة ضبط استخدامه وتحديد الأساس الذي يستدعي اللجوء إليه.

لهذا، نجد هنا أن الدستور منح رئيس الجمهورية حل البرلمان بناءً على طلب رئيس الوزراء، ذلك من خلال شكلية معينة يبادر بها رئيس مجلس الوزراء ويطلب منه حل البرلمان، ومن ثمّ لرئيس الجمهورية اتخاذ القرار بالموافقة رغم أنه غير ملزم بالموافقة، وبعد الموافقة تنتقل الشكلية إلى مجلس النواب لإجراء التصويت عليه، وهنا لا بدّ من التصويت بأغلبية، وقد يتم التصويت وقد لا تحصل تحقيق الأغلبية، وهذا هو الحل الحكومي. أما الحل الثاني، وهي ما ورد عليها النص الثاني وهي أن يُقدّم طلب الحل من ثلث أعضاء البرلمان ويجري التصويت عليه، ولا بدّ من تحقق موافقة الأغلبية المطلقة للبرلمان حتى يتم الحل وهذا الحل الذاتي.

كما أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ تبني صورتين للحل من خلال نص المادة ٦٤: الصورة الأولى الحل الوزاري، بأن يطلب رئيس مجلس الوزراء من رئيس الجمهورية الحل، وبالتالي يذهب لإجراء التصويت عليه إن وافق رئيس الجمهورية على طلب الحل، أما الصورة الثانية هي الحل الذاتي، عند الطلب من ثلث أعضاء المجلس ويتم التصويت عليه بالأغلبية المطلقة، أي أن الحل الأساسي لا يتم إلا من خلال المجلس ذاته، وليس هناك أي سلطة غير البرلمان قادرة على الحل، وهذا ما يفسره بعض الفقه من أن هذا يؤدي بالنتيجة إلى ضعف أداء البرلمان لتفرد بشتى القرارات دون أن يوجد هناك نص دستوري رادع يعمل على إيجاد التوازن بين السلطات.

حيث إن قرار الحل النهائي هو بيد مجلس النواب، ولا سلطة حقيقية لأي سلطة أخرى بيدها قرار الحل سواها، كما نجد أن قرار الحل ليس بيد رئيس الجمهورية سوى الموافقة على الاقتراح الذي تقدمه الحكومة، وأن الدستور لم يعالج الفترة الممتدة من تاريخ الحل إلى تاريخ انعقاد المجلس الجديد، وما هي النتائج لو ترتب على ذلك فراغ دستوري أو رقابي.

وبيّن فقهاء القانون الدستوري عند الحكم على مدى وضوح وعدم وضوح النص بالقول: يأتي التفسير لنص ليزيل غموض أو تعارض معين، كما أن جانباً من الفقه يذهب إلى أن التفسير ضروري حتى في النص السليم والواضح؛ لأن الحكم على مدى وضوحه أو عدمه لا يمكن الوصول إليه إلا من بعد خضوع النص لعملية التفسير، بعدها يأتي الحكم على النص فيما إن كان واضحاً، رغم أن الحكم على النص هو أمر نسبي سواء كان المعنى ظاهراً من عدمه، وبكل الأحوال إنّ التوصل للفهم الصحيح لا يمكن أن يكون بالحكم على النص الظاهر وإنّما على تفسيره وفهمه النهائي.

كما أن الملاحظ من مبادئ المحاكم الدستورية أن أحكامها، التي تتعلق بالتشريعات غير الدستورية، يجب أن تنشر بالجريدة الرسمية؛ لما لها من سلطة إعلان إلغاء التشريعات غير الدستورية من خلال الرقابة القضائية التي تتميز بها المحاكم الدستورية، كما في دساتير النمسا وبلجيكا وغيرها.

الخاتمة

كما نال الجانب التطبيقي أهمية كبيرة، من خلال إبراز أهم الاتجاهات الفقهية وأهم الوقائع التي انتهت بحل البرلمان ضمن تطبيقات دستورية وأحكام قد صدرت بحل البرلمان في العديد من الدول، وخاصة في الدساتير العراقية والدساتير المصرية، مراعاة لموضوع البحث وما يتناوله ضمن خطة البحث وبيان مختلف أسباب الحل التي تختص بها دساتير الدولتين، كذلك بيان أهم الضمانات التي وضعت بصدد عدم التعسف في استخدام السلطة التنفيذية للحل رغم وجود التباين في ضبطه أو استخدامه حسب خصوصيات وظروف كل دولة ونظامها المعمول به، وبالتالي نجد هناك فوارق كبيرة بين أنظمة الدولة العريقة بالديمقراطية، كبريطانيا التي تعتبر مهد النظام البرلماني، وبين الدول الأقل ديمقراطية أو الدول الحديثة بالديمقراطية، والتي تُطبق النظام البرلماني مستخدمة الحل مقابل

المسؤولية السياسية للحكومة بقصد تحقيق التوازن، مقلدة بذلك المذاهب الفكرية والداستير الغربية نظرياً، حيث لم ينعكس تطبيقها على الواقع العملي؛ بسبب إما ضعف النصوص الدستورية أو غيابها، إضافة إلى هذا أنه وسيلة لدعم وتقوية دور السلطة التنفيذية التي تملك السلطة من خلال سلطة الرئيس أو الملك ومكانته، وبالتالي رجحان كفة السلطة التشريعية على كفة السلطة التنفيذية، بينما نجدها في دساتير الدول المقارنة بالدستور العراقي، نجد أن الدستور المصري لعام ١٩٧١ ودستور ٢٠١٤ المعدل، تكون السلطة التنفيذية هي الكفة الأقوى؛ لأنها صاحبة الاختصاصات والصلاحيات الأهم. وبالنسبة إلى الدستور العراقي إنما يخلق عدم التوازن بين السلطتين أثراً سلبياً، وبدت آثاره بالوقت الحالي أكثر من الفترات الأولى لصدور الدستور، وكان الأجدر بالمشرع أن يجد نوعاً من التوازن بين السلطات، فإذا كنا نتكلم عن رجحان كفة البرلمان على كفة السلطة التنفيذية بالدستور لسنة ٢٠٠٥، لا بد من أن نتكلم بأن سلطات رئيس الدولة بهذا الدستور هي الأخرى ليست التي حددها البرلمان التقليدي بنسخته الأصلية، والذي نشأ في بريطانيا، وانتشر ليصل ويطبق في البلاد العربية ومنها العراق، فسلطات رئيس الجمهورية كثيرة بهذا الدستور، وسبق ذكرها بالمطالب السابقة من هذا البحث، لهذا من الأولى أن يكون للمشرع دور، كما لا بد أن يكون للبرلمان دور بإصدار التشريعات المناسبة.

أولاً: النتائج:

- ١- إن أغلب النظم الدستورية في الأنظمة البرلمانية ضمنت دساتيرها نصوصاً تنظم الرقابة المتبادلة بين كلا السلطتين، التشريعية، والتنفيذية، كما تنص على فعالية المسؤولية الوزارية على حل البرلمان كوسيلة مقابلة للتوازن بين السلطتين، وكبح استخدام السلطة التنفيذية أو التشريعية حقها في الحل، أو في المسؤولية السياسية ضد بعضهما الآخر.
- ٢- نجد أن الحل في النظام البرلماني وحده دون غيره من الأنظمة النيابية الأخرى؛ فالحل لا يوجد في حكومة الجمعية مثلاً؛ بسبب أن الوزارة في هذه الحكومة تكون تابعة للبرلمان، وبالتالي لا يُتصور قيام الوزارة بحل البرلمان كونها تابعة له، بينما في النظام البرلماني تستطيع - ومن

- خلال حقها الدستوري- حل البرلمان كما من حق البرلمان وضع الوزارة أمام مسؤولياتها السياسية.
- ٣- تكون لأهمية حل البرلمان الدور الفعال بمجرد التهديد باستخدامه في إنهاء الخلاف وتحقيق الاستقرار الوزاري والسياسي للدولة ذات النظام البرلماني؛ وبالتالي يكون علاجاً لحل الخلافات التي قد تحدث بين الكتل السياسية، أو حتى بين قيادات الحزب الواحد.
- ٤- وجد الحل القضائي في مصر؛ فقد ظهر حينما أصدرت المحكمة الدستورية العليا حكمها ببطلان قانون انتخابات مجلس الشعب السابق في ١٦ مايو عام ١٩٨٧؛ وهذا ما اعتبر أن الحل القضائي من نظم حل البرلمان في مصر؛ وإن كان مختلفاً عن أنواع الحل الأخرى من جهة الإجراءات.
- ٥- إن الحل الرئاسي أو الوزاري هو الأكثر انسجاماً مع هدف النظام البرلماني؛ والمتمثل بتحقيق التوازن بين السلطات الأساسية؛ فلو كان الحل وزاري فإن رئيس الدولة غير مسؤول في النظام البرلماني، وبالتالي يحقق التوازن بين السلطات متى صار سلاح الحل بيده، كمقابل للمسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان.
- ٦- نجد أن المشرع الدستوري العراقي وفي دستور عام ٢٠٠٥ أخذ بالحل الذاتي وفق نص المادة (٦٤) من الدستور، وبالتالي نجدها لم تحقق التوازن المنشود في النظام البرلماني، حيث رجحة كفت السلطة التنفيذية على كفت السلطة التشريعية؛ وبالتالي أحدثت آثار كبيرة بعدم الاستقرار والتوازن بين السلطات.
- ٧- كما نجد أن النظام الدستوري في مصر، فإن أغلب الدساتير المتعاقبة قد نظمت الحل وطبق في مناسبات عديدة والأسباب مختلفة تماشياً مع تطبيق جوهر النظام البرلماني
- ثانياً: التوصيات:**

- ١- على المشرع الدستوري العراقي إعادة النظر في نص المادة (٦٤) من الدستور والخاصة بشأن حل مجلس النواب، من خلال تعديلها وجعل الحل فيها رئاسياً وليس حل ذاتي من أجل تحقيق التوازن الذي هو جوهر النظام البرلماني.
- ٢- على المشرعين العراقي والمصري أن يأخذا بضرورة تسبيب قرار الحل بشكل واضح وصريح كضمانة من ضمانات تحقيق التوازن بين السلطتين
- ٣- أن على المشرع الدستوري في مصر معالجة مشكلة عدم دستورية بعض القوانين الانتخابية والتي قد يمكن الطعن في عدم دستورتها بعد صدورها وتطبيقها، ولتجنب الحكم بعدم دستورتها، ولعل من الأفضل عرضها على المحكمة الدستورية العليا قبل تطبيقها لمعرفة مدى دستورتها وبالتالي نضمن التطبيق السليم لها.

- ٤- على المشرع الدستوري العراقي تشريع الأحكام المتعلقة (بمجلس الاتحاد) باعتباره المجلس الثاني للسلطة التشريعية؛ والذي ترك دون إكمال تشريعه؛ مما يُعد نقصاً بهيكلية السلطة التشريعية؛ عملاً بنص المادة (٤٨) من الدستور العراقي.
- ٥- على المشرع الدستوري العراقي والمصري إحداث نص تشريعي على حل البرلمان في حالة عدم التصويت على إقرار الموازنة العامة للدولة؛ خلال شهرين من تاريخ عرضها على البرلمان؛ وبالتالي يشكل هذا إلى دفع البرلمان سرعة إقرارها خلال الفترة المحددة.
- ٦- ضرورة النص على تبني الرقابة القضائية السابقة على القوانين الانتخابية في النظم الدستورية المقارنة ومنها الدستور العراقي والمصري؛ من أجل ضمان استقرارها وعدم تعرضها للطعن

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المؤلفات القانونية:

- د. احسان حميد المفرجي, النظرية العامة في القانون الدستوري, جامعة بغداد, كلية القانون, بغداد, السنة ١٩٩٠, الصفحة ٢٩٠.
- د. عبد الغني بسيوني, النظم السياسية والقانون الدستوري, دار الجامعة, لسنة ١٩٩٢, الصفحة ٤٤٣.
- د. احسان حميد المفرجي, النظرية العامة في القانون الدستوري في العراق, مرجع سابق, الصفحة ٣١٤.
- د. عبد الحسين شندل, نظام الحكم في العراق وفق دساتيره المعاصرة, بغداد, المكتبة القانونية, الصفحة ٦.
- د. عدنان عاجل عبيد, القانون الدستوري, مؤسسة النبراس للطباعة, النجف, السنة ٢٠١٠, الصفحة ٢٦٠ و ٢٦١.
- د. رافع خضر شبر, فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق, بغداد, مكتبة السنهوري, السنة ٢٠١٢, الصفحة ١٧٣, ١٧٤.
- د. حسين عذاب السكيني, الموضوعات الخلفية في الدستور العراقي, النظام البرلماني / السلطة التنفيذية, البصرة, الغدير للطباعة, السنة ٢٠٠٩, الصفحة ٨٦.
- د. علي يوسف الشكري, انتهاء ولاية الرئيس, دار صفاء للنشر والتوزيع, عمان, السنة ٢٠١٠, الصفحة ٢٣, ٢٤.
- د. فائز عزيز اسعد, دراسة ناقدة, دراسة نافذة لدستور جمهورية العراق, دار البستان للنشر, بغداد, الصفحة ٤٠, ٤١.
- د. خليل عبد المنعم خليل مرعي, حل البرلمان بين النظرية والتطبيق, الهيئة المصرية العامة للكتاب, القاهرة, السنة ٢٠١٣, الصفحة ٧٥.
- د. محسن العبودي, المبادئ الدستورية العامة, وتطور الأنظمة الدستورية المصرية, دار النهضة العربية, القاهرة, السنة ٢٠٠٦, الصفحة ٦٢٣.
- هشام محمود الأقداحي, النظم السياسية المعاصرة, مؤسسة شباب الجامعة, الاسكندرية, السنة ٢٠٠٩, الصفحة ٣١٨, ٣١٩.
- أبراهيم درويش, علم السياسة, دار النهضة العربية, القاهرة, السنة ١٩٧٥, الصفحة ٢, ٣.
- عثمان خليل عثمان, النظام الدستوري المصري, مكتبة عبدالله وهبه, القاهرة, السنة ١٩٤٢, الصفحة ٣٣١.

- ابراهيم درويش, علم السياسة, مرجع سابق, السنة ١٩٧٥, الصفحة ٢, ٣.
- د. عبد الحميد متولي, القانون الدستوري والأنظمة السياسية, دار المعارف, الطبعة الثالثة, السنة ١٩٦٤, الصفحة ١٨٩.
- لاحظ المادّة الأولى من الدستور تنص " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة, نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي..".
- د. عبد الحميد متولي, القانون الدستوري والنظم السياسية, منشأة المعارف, الاسكندرية, الصفحة ١٨٩.
- د. رأفت دسوقي, هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان, منشأة المعارف, الاسكندرية, السنة ٢٠٠٦, الصفحة ٥٠.
- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا, النظم السياسية, مرجع سابق, الصفحة ٣٠٢.
- د. حميد حنون خالد, الأنظمة السياسية, مطبعة الفائق, بغداد, السنة ٢٠٠٨, الصفحة ١٠٤.
- د. نعمان أحمد الخطيب, الوجيز في النظم السياسية, الطبعة الأولى, مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, الصفحة ٣٨٣.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب, الأنظمة السياسية, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت, ٢٠٠٢, الصفحة ٣٢٨.
- ١ د. رمزي طه الشاعر, النظرية العامة للقانون الدستوري, طبعة ٢, دار النهضة العربية, القاهرة, لسنة ٢٠٠٥, ص ٥٢٥.
- د. عصام سليمان, الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق, دراسة مقارنة, الحلبي الحقوق, لبنان, السنة ٢٠١٠, الصفحة ٤٦.
- د. رافع خضير شبر, فصل السلطين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني في العراق, مكتبة السنهوري, بغداد, السنة ٢٠١٢, الصفحة ٢٣.
- عبدالله حسن الجوجو, الأنظمة السياسية المقارنة دراسة مقارنة, الجامعة المفتوحة, الطبعة الأولى, السنة ١٩٩٦, الصفحة ٩٥.
- د. رافع خضير شبر, فصل السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق, مكتبة السنهوري, بغداد, السنة ٢٠١٢, الصفحة ٣٩.

د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، بغداد، مكتبة السنهوري، السنة ٢٠١٢، الصفحة ٣٣٩.

د. حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلفية في الدستور العراقي، النظام البرلماني، السلطة التنفيذية، البصرة، الغدير للطباعة، السنة ٢٠٠٩، الصفحة ٨٦.

ثانياً: المجالات والبحوث والمقالات العلمية:

^١ حسين نعمة خشان الزامل، ومحمد عودة محسن الدراجي، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية، مجلة الكوفة، العراق، العدد الخامس والعشرون، لسنة ٢٠١٢، الصفحة ١١٦.

^١ مروج هادي الجزائري، حل المجلس النيابي وموقف دستور العراق لعام ٢٠٠٥ منه، مجلة العلوم القانونية، المجلد الرابع والعشرون، العدد الثاني، السنة ٢٠٠٩، الصفحة ٣.

^١ د. حميد حنون خالد، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، كلية القانون، المجلد الرابع والعشرون، العدد الأول، السنة ٢٠٠٩، الصفحة ٦٧.

^١ أ. د. محمود شريف بسيوني، الدساتير العراقية دراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق بجامعة بول، الطبعة الخامسة، السنة ٢٠٠٥، الصفحة ١١.

^١ حسين نعمة خشان الزامل، ومحمد عودة محسن الدراجي، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية، مجلة الكوفة، العراق، العدد الخامس والعشرون، لسنة ٢٠١٢، الصفحة ١١٦.

ثالثاً: الرسائل العلمية:

١_ رسائل الدكتوراه:

^١ فتحي عبد النبي الوحيدي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، السنة ١٩٨٢، الصفحة ١٣٢.

^١ د. بدري جاسر صالح، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة السنة ١٩٧٩، ص ١٠.

^١ د. فاضل احمد عبد الغني، النظام الدستوري لرئيس الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، جامعة عين الشمس، لسنة ١٩٩٩، الصفحة، الصفحة ٢١٥،

^١ فهد محمد عواد العمرو، دور رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية المعاصرة في حفظ التوازن بين السلطات، رسالة دكتوراه، مرجع سابق.

٢_ رسائل الماجستير:

- ^١ سعد عمران, ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم السياسية, رسالة ماجستير, جامعة بابل, كلية القانون, السنة ٢٠٠٦, ٦٩ وما بعدها.
- ^١ دلکشن احسان احمد ملا, رسالة ماجستير, دور السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي, العراق ما بعد ٢٠٠٥, جامعة الشرق الادنى كلية الدراسات العليا للعلوم الاجتماعية, نيقوسيا ٢٠٢٠, ص ١٧.

رابعاً: المنشورات عبر الأنترنت:

الخبير القانوني طارق حرب, دستورياً, من يحل البرلمان العراقي وكيف يحل, مقال مجلة موازين نيوز, بغداد, لا يوجد عدد, التاريخ ٨/٨/٢٠٢٠, الرابط:.

<https://www.mawazin.net/Details.aspx?jimare=113347>

. الخبير احمد العبادي, دستورياً, من يحل البرلمان العراقي, ذات المصدر والرابط اعلاه.

<https://www.mawazin.net/Details.aspx?jimare=113347>

^١ د. علي مهدي, في تنظيم حل مجلس النواب العراقي, مقال منشور على النت, على الرابط التالي:

<https://annabaa.org/arabic/rights/23510>

٤_ قرارات المحكمة الاتحادية:

المحكمة الاتحادية العليا, بان يجوز لرئيس مجلس الوزراء المُكلف تسمية أعضاء وزارته , خلال المدة المنصوص عليها بالمادة ٧٦ من الدستور...

قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩٣ في ١٩ / ١٢ / ٢٠١٠

اصدرت المحكمة الاتحادية العليا حكماً ذي العدد ٨٨ / اتحادية / ٢٠١٠ حددت فيه المركز الدستوري للهيئات المستقلة ومرجعية الهيئات غير المرتبطة بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء كما اقرت فيه القوانين الخاصة التي تُنظّم عملها.

فهرس المحتويات

١	..... مقدمة
٤	.....المبحثُ الأول،.....
٤	.....التنظيم الدستوري لحلُّ البرلمَان في مصر.....
٦	.....المطلبُ الأولُ.....
٦	.....حل البرلمَان في النِّظامِ الدستوريِّ المصريِّ في العصر الملكي.....
٩	.....المطلب الثاني.....
٩	.....حل البرلمان في النظام الدستوري المصري في العصر الجمهوري.....
٢١	.....المبحث الثاني.....
٢١	.....التنظيم الدستوري لحل البرلمان في العراق.....
٢٣	.....المطلب الأول.....
٢٣	.....مرحلة القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.....
٢٧	.....المطلب الثاني.....
٢٧	.....حلُّ البرلمَان في ظلِّ دستورِ العراق لسنة ٢٠٠٥.....
٣١	.....الخاتمة.....
٣٤	.....قائمة المصادر والمراجع.....
٣٩	.....فهرس المحتويات.....