Rewaq Baghdad center for public policy
مركز رواق بغداد للسياسات العامة

قراءة في قرار مجلس النواب بحل نفسه

أ. د نبيل مهدي الذبحاوي

بتاريخ 13/ 3/ 2021 قرر مجلس النواب بجلسته المرقمة 46 حل نفسه على أن يكون تاريخ الحل 7/ 10/ 2021 كما قرر أن تجري الانتخابات العامة بتاريخ 10/ 10 / 2021. وقد جاء هذا القرار حسب نصه مستندا إلى نصي المادة 59/ ثانيا والمادة 138/خامسا /أ من الدستور العراقي وناظرا إلى الطلب المقدم من 172 نائبا واستيفاء للشكلية المنصوص عليها في المادة 64 / أولا من الدستور. وقبل الخوض في مدى شرعية قرار مجلس النواب ينبغي لنا وصف السند القانوني للقرار مع بيان للمواد الدستورية التي وردت فيه. وضعت المادة 59 ثانيا المبدأ العام لاتخاذ القرارات في مجلس النواب حيث (تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة، بعد تحقق النصاب، ما لم يُنص على خلاف ذلك.) أما المادة 138 / خامسا / أ فقد نصت (ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب، إلى مجلس الرئاسة، لغرض الموافقة عليها بالإجماع، وإصدارها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه، باستثناء ما ورد في المادتين (118) و(119) من هذا الدستور، والمتعلقتين بتكوين الأقاليم.) وأخيرا فإن المادة 64 /أولا على أن مجلس النواب يتم حله (بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلبٍ من ثلث أعضائه، أو طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء.)

وإذا انتقلنا إلى شرعية القرار من الناحية الشكلية وجدنا فيه عيبين أولهما الخلط بين ما يبنى عليه القرار وما يستند إليه القرار. إن ما يستند عليه أي قرار هو الأساس أو السند القانوني وهو القاعدة القانونية التي تتيح لمتخذ القرار اتخاذه، في حين أن ما يبنى عليه القرار هو الواقعة التي تجعل من القرار شرعيا وهي واقعة قد ينص عليها في التشريع وقد تكون مقتضيات المصلحة العامة في كثير من الأحيان. أما ثاني العيبين فإن القرار قد أشار إلى أن سنده القانوني يتكون من شقين أولهما هو نص المادة 59/ثانيا التي تتكلم عن آلية اتخاذ القرارات في مجلس النواب وليس عن حل مجلس النواب الذي تطرقت إلية المادة 64 /أولا التي كان ينبغي أن تكون المادة التي يستند عليها مجلس النواب في اتخاذه لقرار حل نفسه. أما الشق الثاني فهو نص المادة 138/ خامسا /أ وهو إدراج مستغرب لأمرين أولهما أن المادة تتكلم عن إرسال القوانين والقرارات التي

يتخذها مجلس النواب إلى مجلس الرئاسة وهو موضوع لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يكون سندا لقرار حل مجلس النواب لنفسه، بل يمكن أن يكون نتيجة مترتبة على القرار وهي إرساله إلى رئيس الجمهورية. أما ثاني الأمرين فإن هذه المادة وردت ضمن الأحكام الانتقالية التي عالجت الوضع القانوني المؤقت لمجلس الرئاسة ولا يمكن أن تطبق على مرحلة ما بعد مجلس الرئاسة. نخلص مما تقدم ان القرار كان ينبغي أن يصدر استنادا إلى المادة 64/ ثانيا من الدستور وبناء على الطلب المقدم من 172 نائبا وموافقة الأغلبية المطلقة لمجلس النواب.

وقبل التطرق إلى القيمة القانونية لهذا القرار من الناحية الموضوعية ينبغي تحديد الطبيعة القانونية لهذا القرار. يمكن القول إجمالا[1] إن القرارات التي يتخذها مجلس النواب لا تخرج عن أقسام خمسة أولها القرارات التي يتخذها المجلس ويمارس من خلالها وظيفته المتعلقة بسن التشريعات وثانيها القرارات المتعلقة بوظيفته الرقابية كالاستجواب والتصويت على حجب الثقة، أما ثالث هذه الأنواع فهي القرارات التي منح الدستور مجلس النواب صلاحية اتخاذها مثل الموافقة على تعيين بعض كبار موظفي الدولة كالسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة. وهناك قسم رابع يتعلق بشؤون المجلس نفسه منحها الدستور للمجلس لتكريس مبدأ الاستقلالية مثل انتخاب الرئيس ونائبيه والنظر في رفع الحصانة واستبدال الأعضاء وغيرها. وأخيرا فإن مجلس النواب يمتلك صلاحية في اتخاذ القرارات الإدارية بوصفه جهة إدارية وهذه القرارات تصدر عن مجلس النواب بوصفه دائرة تتولى التنظيم الإداري لشؤون الموظفين فيها. إن إمعان النظر في القرار المتخذ من مجلس النواب بحل نفسه يجعلنا نضعه في خانة القرارات الخاصة التي أعطى الدستور حق اتخاذها للبرلمان. وقد يطرح سؤال عن سبب استبعادنا لكون القرار شأنا من شؤون مجلس النواب، للإجابة عن هذا السؤال نقول إن قرار حلس مجلس النواب ليس شأنا داخليا لمجلس النواب لسببين أولهما أن فلسفة النوعين من القرارات مختلفة حيث تبنى القرارات المتعلقة بتسيير شؤون مجلس النواب على مبدأ الفصل بين السلطات واستقلالية المجلس في حين تبنى القرارات التي منح الدستور حق اتخاذها لمجلس النواب على أهمية خاصة لهذه القرارات تستوجب تدخل مجلس النواب في

[1] هناك تفصيل في هذه القرارات لا يمكن التطرق إليه في هذه العجالة

اتخاذها ولا ريب أن سبب إيكال الدستور لمجلس النواب صلاحية حل نفسه مبني على أهمية القرار لا على مبدأ الفصل بين السلطات ، اما ثاني السببين فهو أن حل مجلس النواب ليس شأنا داخليا لمجلس النواب فهذا الحل له آثاره الواضحة على موعد الانتخابات العامة وعلى صلاحيات السلطة التنفيذية حيث يعد مجلس الوزراء مستقيلا في هذه الحالة ويتحول إلى سلطة تصريف أعمال.

إن نظرة فاحصة للقرار في ضوء النصوص الدستورية تدفعنا إلى القول بأنه فاقد للشرعية الدستورية من الناحية الموضوعية أيضا. إن تأجيل المجلس لنفاذ القرار يعد عيبا موضوعيا في قرار المجلس لا يمكن معه القول بشرعيته. لم تمنح المادة 64 مجلس النواب صلاحية اتخذا قرار مؤجل بحل نفسه ، ويترتب على ذلك فقدان القرار للشرعية . ولعل القول بفقدان القرار للشرعية الدستورية يمكن الاعتراض عليه بثلاثة إشكالات نبين كل منها مع الرد عليه تباعا.

الاعتراض الأول يتمثل في أن المادة الدستورية لم تنص صراحة على وجوب أن يكون قرار الحل حالا وهو ما يعني إمكانية اتخاذ قرار مؤجل بالحل. إن الإجابة على هذا الاعتراض تتمثل في أن نصوص المادة 64 لم تعالج قرار الحل باعتباره قرارا يمكن ان يؤجل تنفيذه وهذا يتضح من خلال أمرين أولهما أن الحل غير ممكن دستوريا خلال مدة استجواب رئيس الوزراء وهذا يعني أن النص منع مجلس النواب من حل نفسه أثناء استجواب رئيس الحكومة، إن هذا المنع يستبطن أن الحل قرار لا يمكن تأجيل آثاره وإلا كان المنع غير ذا مغزى في حالة القرار المؤجل. أما ثاني الأمرين فهي أن آثار قرار الحل لا يمكن ان تترتب إذا كان القرار مضافا إلى أجل. أول هذه الآثار هي دعوة رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب إلى انتخابات عامة خلال مدة أقصاها ستون يوما من تاريخ الحل (المادة 64/ ثانيا). أما ثاني هذه الآثار فهو اعتبار الحكومة مستقيلة حكما واقتصار صلاحيتها على تصريف الأعمال. إن العمل بمضمون هذا النص في حالة القرار المؤجل سيدخلنا في متاهة لا مخرج منها، فرئيس الجمهورية يدعو عند الحل إلى انتخابات عامة وتكون هذه الانتخابات خلال ستين يوما من تاريخ الحل. وكذلك فإن تاريخ اعتبار الحكومة مستقيلة لم تجب عليه المادة في فرض القرار المؤجل.

أما ثاني الاعتراضين فهو أن القرارات من الناحية النظرية يمكن ان تضاف إلى أجل في حالات معينة. للرد على هذا القول نقول إن القرارات التي تضاف إلى أجل هي القرارات الإدارية في حالات معينة وقد بينا في الفقرات السابقة أن قرار المجلس ليس قرارا إداريا، بل هو عمل برلماني لا تنطبق عليه النظرية العامة للقرارات الإدارية.

وأخيرا قد يقول قائل إن مجلس النواب اتخذ القرار بوصفه غير ممنوع عنه بنص الدستور فلو أراد المشرع الدستوري منع مجلس النواب من تأجيل القرار لمنعه مثل منعه لاتخاذ القرار أثناء فترة استجواب رئيس الحكومة. للرد على هذا نقول ان المنع يمكن أن يكون بالفحوى وليس بالنص، إن فحوى نص المادة 64 والأحكام المترتبة عليها واضحة في اقتصار المشرع الدستوري على حالة الحل المباشر. ومن ناحية أخرى فإننا نرى أن التوسع في تفسير الصلاحيات الدستورية المناطة لأي تشكيل من السلطات أمر غير سليم حيث أن التخويل المجتمعي ينحصر في النصوص الدستورية التي تعد الأعمال الخارجة عنها خارجة عن الشرعية الدستورية.

ختاما ندعو مجلس النواب إلى تصحيح الأمر من خلال اتخاذ قرار قبل مدة مناسبة من الانتخابات العامة المزمع تنظيمها خلال شهر تشرين الأول القادم لكي يكون الأساس الذي يبنى عليه تنظيم الانتخابات أساسا سليما.