وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة النهرين
كلية الحقوق
الدراسات العليا

القانون الدستوري

(حل البرلمان)

المحاضرات التي القتها الأستاذ المساعد الدكتور

سلمى طلال عبد الحميد

على طلبة الماجستير /قسم القانون الجنائي

في كلية الحقوق

للعام الدراسي

٢٠١٩-٢٠٢٠

الفصل الدراسي الاول

صور الحل وأنواعه}}

أولاً// الحل الذي تملكه السلطة التنفيذية

يقرر الفقه الدستوري إن الحل في النظام البرلماني قد يكون حلاً رئاسياً وقد يكون حلاً وزارياً.

Æ الحل الرئاسي:-

يقصد به هو الحل الذي يلجأ إليه رئيس الدولة ملكاً كان ام رئيس جمهورية كطريقة للدفاع عن حقوقه وأراءه التي يعتقد من وجهة نظره إن الشعب يؤيده فيها وإنه يعبر عن حقيقة الرأي العام مقابل البرلمان ويتم الحل في هذه الحالة حتى وإن كانت الوزارة لا تؤيده لذا فإن رئيس الدولة لا يلجأ لهذا الحل إلا في أعقاب إقالة الوزارة التي تشارك البرلمان رأيه وتعيين أخرى من الأقلية أو من خارج البرلمان تؤيده في وجهة نظره وتقبل حل المجلس وتتحمل مسؤولية ذلك.

ذلك إن الرئيس في النظام البرلماني إذا ما أراد حل البرلمان فإنه يقوم بإستطلاع رأي الوزارة فإن أيدته إتخذ قرار الحل بمرسوم يخضع لقاعدة التوقيع المجاور وإن رفضت الحل لجأ الرئيس إلى إقالة الوزارة وتعيين وزارة جديدة تقبل تنفيذ سياسته.

مما تقدم يتضح إن الحل الرئاسي وإقالة الوزارة الحائزة على ثقة البرلمان إجراءان متلازمان لأنه إيقاف الوزارة القائمة هي المقدمة الضرورية للحل المذكور.

وقد جرى الفقه الدستوري على الإشارة إلى حقين لرئيس الدولة في النظام البرلماني يمارس فيها سلطات حقيقية وفعلية في شؤون الحكم وهما:-

١- حقه في تعيين الوزراء وإقالتهم.
٢- حقه في حل البرلمان حلاً رئاسياً.

فعندما يرى الرئيس ضرورة إقالة الوزارة فهو لا يكون مطلقاً بدون قيود وإنما هو مقيد بموقف الأحزاب في البرلمان فحقه بعزل الوزارة لا يضعه موضع التنفيذ إلا إذا كان واثقاً من إن رئيس الحكومة أصبح غير مؤيد من الأغلبية البرلمانية.

أما إذا كانت الوزارة تؤيده من قبل هذه الأغلبية وحاصلة على ثقتها وأراد رئيس الدولة عزلها لخلافاً بينه من جانب والوزارة والبرلمان من جانب آخر فإن الأمر ينتهي بحل البرلمان حلاً رئاسياً والعودة إلى الإرادة الشعبية التي تفصل بالنزاع فهو الوسيلة الوحيدة للعودة إلى الأمة وتحقيق إحترام سلطاته.

ولما كانت بريطانيا قمة النظام البرلماني في العالم فإن تساؤلاً قد أثير بين أوساط الفقه الدستوري في بريطانيا حول مدى سلطة الملك في حل المجلس النيابي دون مشورة الوزارة وهل له حق الحل الرئاسي؟

ج/ من الناحية السياسية والدستورية يمكن القول إنه في معظم الأحوال ليس للملك سلطة فرض الحل بطريقة إرتجالية ودون مشورة الوزارة كقاعدة عامة بمعنى ضرورة وجود وزير يكون مستعد لتحمل مسؤولية إقدام الملك على الحل ويعفيه من الهجوم الذي قد يوجه إليه وقد إنقسم الفقه الدستوري البريطاني إلى إتجاهين:-

١- أحدهما يرى إنه يمكن للملك فرض الحل في بعض الظروف شرط أن توجد وزارة تتحمل مسؤولية هذا الحل وهو لا يخرج عن أحد الفرضين التاليين:-

<u>الأول:-</u> أن تكون الوزارة موافقة على إجراء الحل وهنا لا تثور مشكلة.

<u>الثاني:-</u> أن تكون الوزارة غير موافقة على الحل وهنا لا يستطيع الملك فرض الحل وعليه البحث عن وزارة جديدة تتحمل مسؤولية هذا الإجراء.

٢- إن الملك لا يستطيع فرض الحل وإقالة الوزارة في أي ظرف من الظروف ذلك لأن إقالة الوزارة المؤيدة بالبرلمان يؤدي بالضرورة إلى حل هذا الأخير

والخشية أن تؤدي الإنتخابات الجديدة إلى إعادة الأغلبية البرلمانية السابقة مما تؤدي إلى وقوع الملك بحرجاً شديداً.

ومما تجدر ملاحظته إن الحل هنا وإن كان يتم بمعرفة الوزارة إلا إن فكرته نابعة من رئيس الدولة فهو الذي إرتآه وشرع فيه ومهد له بإقالة الوزارة وما جاءت الوزارة الجديدة إلا لتنفيذ رغبته بالحل فهو مبني على رأيه وتقديره الشخصي لذا سمي هذا النوع من الحل بالحل الرئاسي.

مع ذلك يجب على رئيس الدولة أن لا يلجأ إلى هذا الإجراء إلا إذا إستبان من ظروف الحالة القائمة بأن الوزارة المؤيدة من البرلمان لم تعد تعبر عن رأي البلاد الصحيح وإن هنالك دلائل واضحة على إن هيئة الناخبين مستعدة لتأييد سياسته ومهاجمة سياسة البرلمان ورئيس الدولة إذ يستعمل الحل الرئاسي بوصفه المهيمن على مصالح البلاد ومن يقوم بالمحافظة على الإنسجام والتناسب بين الحكومة والبرلمان من جهة وبين الأمة من جهة اخرى ففي حالة إختلال الإنسجام وإعتقاد رئيس الدولة بأن البرلمان والحكومة لا يمثلان رأي أغلبية الشعب فله إقالة الوزارة وتشكيل أخرى جديدة تؤيده في وجهة نظره وتقبل حل البرلمان فرئيس الدولة هنا هو آلة لإرادة الشعب ووسيط بين هيئة الناخبين من جهة والبرلمان والوزارة من جهة أخرى.

ويبدو مما ورد أعلاه إن دور رئيس الدولة في هذا الحل أقرب من أن يكون فيه ممثلاً لإرادة الأمة منه إلى كونه حكم بين السلطات ذلك إن إستخدامه للحل الرئاسي نتيجة لوقوع خلاف في الرأي بين رئيس الدولة والبرلمان والحكومة في أمر معين أو إذا إقتنع رئيس الدولة إن البرلمان لا يعبر عن رأي الأمة وحيث يذكر الفقه إن من حالات الحل المسلم بها في النظام البرلماني هي حالة إختلاف وجهتي النظر بين البرلمان والشعب نفسه عندذاك يجب على رئيس الدولة أن يعمل على تحقيق إرادة الرأي العام لإقالة الوزارة المتمتعة بثقة الأغلبية وتعيين أخرى جديدة توافق على حل البرلمان.

والحالة الأخرى هي حل البرلمان كطريقة لدفاع رئيس الدولة عن حقوقه وآراءه التي يعتقد إن الشعب يؤيده فيها وكلا الحالتين هي ما إصطلح على تسميته بـ(الحل الرئاسي).

وفي الحقيقة إن لجوء رئيس الدولة لمثل هذا الإجراء قد يحمل في طياته الكثير من المخاطر والقلاقل السياسية لأنه قد ينظر إليه على إنه بمثابة تحدي من رئيس الدولة للإرادة الشعبية وتدخلاً في عمل السلطة التنفيذية، وعلى هذا يمكن القول إن وضع رئيس الدولة في إستخدامه للحل الرئاسي يتحدد في فرضين:-

الأول:- حالة فوز أغلبية برلمانية جديدة تدعم وتؤيد الوزارة التي قام بتعيينها رئيس الدولة وهنا يعد تصرفه لا غبار عليه لإتفاقه مع الأغلبية البرلمانية ومنسجماً مع رغبات الناخبين مما يؤكد سلامة موقفه في حل البرلمان ويدل على حسن تقديره لإتجاهات الرأي العام.

الثاني:- حالة فوز الأغلبية البرلمانية القديمة التي قام رئيس الدولة بإستخدام حقه في الحل بالنسبة إليها إذ يدل ذلك على خطأ رئيس الدولة في إقدامه على الحل الأمر الذي يؤدي بالضرورة إلى وجود إستقالة الوزارة التي عينها رئيس الدولة وتعيين وزارة جديدة تتفق مع تلك الأغلبية وهنا يصبح مركز رئيس الدولة في حرجٍ شديد الأمر الذي يؤدي إلى إضعاف نفوذه والنيل من مكانته.

وتظهر الحالة الأخيرة بشكل واضح إذا كنا بصدد نظام ملكي في حين إنه قد يؤدي الأمر إلى إستقالة رئيس الدولة في الأنظمة البرلمناية ذات النظام الجمهوري حيث يرى البعض إن من شأن إتيان الناخبين بذات الأغلبية المعادية لرئيس الجمهورية والذي حل المجلس النيابي بسببها أن يرتب المسؤولية السياسية بحقه بمعنى رفض سياسة الرئيس وعدم رضا الشعب لأفعاله وتصرفاته الأمر الذي إضطره إلى الإستقالة من منصبه، لذا ينبغي على رئيس الدولة الإبتعاد عن الوقوع في مثل هذا الأمر مراعاة لمركزه السامي مما يجب عليه أن يتحلى به من حسن التقدير والإدراك السليم لموقف الرأي العام في سياسة البلاد.

السلطة التقديرية لرئيس الدولة في الحل الرئاسي

ذهبت بعض الدساتير إلى منح رئيس الدولة سلطة تقديرية في ممارسة هذا الحق حيث يترك أمر إستعماله من عدمه إلى تقديره ورأيه الشخصي ومن أمثلة ذلك دستور جنوب أفريقيا لسنة ١٩٦١ حيث نص في مادته (١/٢٣) ((يستطيع رئيس الجمهورية في أية لحظة عن طريق الإعلان في الجريدة الرسمية حل مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية وكذلك يمكنه في أية لحظة حل مجلس الشيوخ خلال المائة والعشرين يوماً التالية لحل الجمعية الوطنية)) كما كما نصت المادة (٤٧) بأنه ((تستمر المدة التشريعية خمس سنوات كحد أقصى تحسب إعتباراً من أول إجتماع للجمعية الوطنية ولكن يمكن لرئيس الجمهورية حل هذه الأخيرة في أية لحظة عن طريق مرسوم ينشر في الجريدة الرسمية)).

من جانباً آخر وفي سياق تعزيز دور الرئيس فإن الدستور المذكور في المادة (٢/١٦) لم يقلد رئيس الدولة برأي وزارته في ممارسة سلطاته المخولة له ومنها حقه في الحل.

ومن أمثلة هذه الدساتير أيضاً الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨ فكما هو معروف التوجه العام للدستور المذكور هو تقوية السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان فنجد إن لرئيس الجمهورية دوراً في حل الجمعية الوطنية دون التقيد في ذلك بشرط محدد أو هدف معين فهو أحد إمتيازات رئيس الدولة رغم عدم مسؤولية هذا الرئيس من الناحية السياسية ولقد نظمت المادة (١٢) من الدستور الفرنسي حق الحل المخول لرئيس الجمهورية فنصت على ((لرئيس الجمهورية بعد التشاور مع الوزير الأول ورؤساء مجلسي البرلمان أن يعلن حل الجمعية الوطنية وتجري الإنتخابات بعد مدة لا تقل عن (٢٠ يوم) ولا تزيد على (٤٠ يوم) بعد الحل ولا يجوز إجراء الحل مرة أخرى خلال السنة التي تلي هذه الإنتخابات)).

يتضح من هذا النص إن رئيس الجمهورية هو صاحب الحق في حل الجمعية الوطنية بصفته الشخصية ومن أهم السلطات التي يتمتع بها في ظل الجمهورية

الخامسة ولكن يجب عليه أن يأخذ رأي الوزير الأول ورؤوساء الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ورأي هؤلاء وإن كان واجباً فإنه من جانب آخر رأي إستشاري غير ملزم وبالتالي فلا يمنع ذلك رئيس الدولة من أن يصدر قراراً بحل الجمعية المخالفة له حيث يجمع الفقه الفرنسي على إن هذه الإستشارات لا تعدو أن تكون إجراءً شكلياً لمعرفة وجهة نظرهم بصفة رسمية دون الإلتزام بأرائهم.

ولقد أوردت معظم الدساتير العربية حق الحل بإسم رئيس الدولة وأطلقت له العنان في إستخدامه دون أن تضع أي قيد موضوعي على سلطته في إستخدام هذا الحل ومن هذه الدساتير الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ إذ نص على حق رئيس الدولة في المادة (١٠٧) منه ((للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل على إنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى))، كما أوجبت المادة المذكورة إجراء إنتخابات جديدة في موعد لا يتجاوز (شهرين) من تاريخ الحل.

كذلك فعل الدستور البحريني لسنة ٢٠٠٢ إذ نص على صلاحية الملك في حل مجلس النواب بمرسوم تبين فيه أسباب الحل ولا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى كما تضمن في المادة (٦٤) منه على وجوب إجراء الإنتخابات الجديدة وفق موعد حددته المادة المذكورة.

كما منحت المادة (٣٤) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ حق حل مجلس النواب لرئيس الدولة (الملك) إذ نصت على ((للملك أن يحل مجلس النواب على أن يمارس حقه في حل المجلس عن طريق رئيس الوزراء والوزراء المختصين وذلك حسب أحكام الدستور وإذا حل مجلس النواب لسبب ما فلا يجوز حل المجلس الجديد للأسباب نفسها)).

يتضح مما تقدم إن الدساتير التي منحت رئيس الدولة سلطة تقديرية في الحل والتي تقدم ذكرها سواء تلك التي أوجبت وجود وزارة تتحمل مسؤولية قرار الحل من خلال إعمال قاعدة التوقيع المجاور أو تلك التي لم تلزمه بذلك فقد تركتب الباب مفتوحاً أمام رئيس الدولة لحل البرلمان لأي سبب شاء دون قيد موضوعي محدد

فهو غير مقيد إلا ببيان الاسباب التي تدعوه إلى حل البرلمان وتحديد موعد الإنتخابات الجديدة فهي قيود شكلية لا يمكن أن تحد من سلطة رئيس الدولة الواسعة في الحل.

السلطة المقيدة لرئيس الدولة في الحل الرئاسي

من الدساتير ما وضع من القيود والشروط ما جعلت سلطة رئيس الدولة في ممارسة حقه في حل المجلس النيابي مرهونة بتحققها بالتالي فهي سلطة مقيدة.

ومن أمثلة هذه الدساتير الدستور الفرنسي لسنة ١٨٧٥ إذ قيد سلطة رئيس الجمهورية في إجراء الحل بضرورة موافقة مجلس الشيوخ، كذلك قيدت بعض الدساتير سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان بوجود إستحالة في تشكيل حكومة أغلبية من أمثلة هذه الدساتير دستور اليونان لسنة ١٩٧٥ إذ نصت المادة (١/٤١) منه ((يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب بعد أخذ رأي المجلس الجمهوري في حالة ما إذا وجد خلاف واضح ما بين المجلس والإرادة الشعبية أو إذا كان تكوينه لا يضمن الإستقرار الحكومي)) بمعنى إن طبيعة تكوينه لا تسمح بتشكيل حكومة أغلبية مستقرة، كذلك الحال بالنسبة للدستور المصري لسنة ١٩٧١ حيث قيد سلطة رئيس الجمهورية في حل مجلس الشعب إذ نصت المادة (١٣٦) منه ((لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد إستفتاء الشعب ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الإستفتاء خلال ٣٠ يوم فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل أصدر رئيس الجمهورية قراراً به)).

من تحليل المادة المذكورة يتضح إن الأصل عدم جواز إستخدام رئيس الجمهورية لسلطة حل مجلس الشعب وأجاز ذلك إستثناءً في حالة تحقق شرطين أو قيدين أقرهما الدستور لكي يستطيع رئيس الجمهورية إتخاذ قرار الحل، يتمثل الأول (بتوفر حالة الضرورة) وتقدير هذا الأمر متروك لرئيس الجمهورية وهذا مما لا شك فيع يتيح له سلطة تقديرية واسعة في تقدير مدى تحققه بالتالي لم يبقى قيد على سلطة الرئيس في إستخدام الحل إلا الشرط الثاني المتمثل (بالإستفتاء الشعبي) والذي أخذ رأي الشعب لجواز حل المجلس من عدمه بمعنى إن الدستور قد ربط بين سريان الحل وموافقة الشعب في إستفتاء عام يقول الشعب كلمته فيه فإذا أقرت

الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم للحل أصدر رئيس الجمهورية قراراً به وبخلافه لا يستطيع الرئيس اللجوء لتلك السلطة وإصدار قرار الحل حتى لو توافرت حالة الضرورة من وجهة نظره إذ لا يقع هذا الحل ولا ينتج آثاره إلا بناء على هذا الإستفتاء وما يسفر عنه.

ومن الجدير بالذكر إن التعديلات الدستورية التي جرت عام ٢٠٠٧ على الدستور المصري قد أضافت حالة جديدة يملك فيها الرئيس حق حل البرلمان فقبل هذا التعديل كانت الحكومة بعد تعيينها من قبل رئيس الجمهورية تكتفي بعرض برنامجها على مجلس الشعب عند إفتتاح دور الإنعقاد العادي ويناقش المجلس هذا البرنامج وذلك بموجب المادة (١٣٣) من الدستور، أما بعد تعديل هذه المادة فقد ألزمت رئيس مجلس الوزراء بتقديم برنامج الوزارة خلال (٦٠ يوم) من تاريخ تأليفها إلى مجلس الشعب أو في أو إحتماع له إذا كان غائباً وإذا لم يوافق المجلس على هذا البرنامج بأغلبية أعضاءه قبل رئيس الجمهورية إستقالة الوزارة وإذا لم يوافق المجلس على برنامج الوزارة الجديدة كان لرئيس الجمهورية أن يحل المجلس أو يقبل إستقالة الوزارة.

ويبدو الحل الرئاسي الجديد من النوع الذي جعل فيه سلطة رئيس الجمهورية مقيدة في إستعماله في حالة إستحالة تشكيل حكومة أغلبية بسبب عدم حصول برنامج الحكومة على أغلبية أصوات أعضاء مجلس الشعب وفي الحقيقة إن ما جاء من حل رئاسي في ظل المادة (١٣٣) المعدلة يفقد أهميته أما إحتلال الرئيس سلطة الحل بموجب المادة (١٣٦) المعدلة والتي أطلقت العنان له في ممارسة هذه السلطة بمحض إرادته دون قيود تحد من هذه الحرية سوى حالة الضرورة بعد أن ألغي شرط الإستفتاء والتي يستقل بتقديرها.

وتأتي هذه النتيجة من خلال السؤال الأتي (ما الذي يمنع الرئيس من أن يعد حالة عدم حصول الوزارة على ثقة البرلمان للمرة الثانية حالة من حالات الضرورة) التي تجيز له حل البرلمان فيها بوصفها تمس مصلحة عليا من مصالح البلاد

خصوصاً وإن البعض يرى إن إحدى حالات الضرورة هو وجود أزمة من أزمات النظام الداخلي ومن مظاهر أزمات النظام الداخلية المتعددة أزمة مؤسسات الدولة وسلطاتها العامة على النحو الذي يعوق دورها الدستوري بالتالي تعد حالة عدم تشكيل حكومة أزمة تتعلق بمؤسسات الدولة وربما تعتبر حالة ضرورة تجيز لرئيس الدولة إستخدامها سبباً للحل.

{{تقدير الحل الرئاسي}}

يمكن القول إن الحل الرئاسي ينطوي على ميزة مشتركة تكشف عنها النصوص الدستورية وهي إن الحل الرئاسي سلطة خاصة وتقديرية لرئيس الدولة فرغم محاولة الدساتير تقييد سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان حتى لا يكون وسيلة جائزة له يستعملها وقت ما يشاء فإن ذلك لا يؤثر في كونه القاسم المشترك بين هذه الدساتير هو جعل حق الحل من صلاحيات رئيس الدولة الذي يكون له وحده مدى تقدير الحاجة إليه وهذا ما جعله عرضة للنقد حيث وصف بأنه الأقل أهمية بين صورتي الحل الذي تملكه السلطة التنفيذية وبأنه يخفي نزعة تسلطية لدى رئيس الدولة الذي يريد برلماناً جديداً يشاركه آراءه الشخصية.

في حين عده البعض بأنه مخالف للتقاليد المرعية فبعد أن غدى رئيس الدولة غير مسؤول لا سيما في المجال السياسي فلا يجب منطقياً أن تكون له سلطة حقيقية قائمة على وجهة نظره وسياسته الخاصة وإن ما يكمن دوره في تأثيره الأدبي ونفوذه الشخصي حيث إن إعطاء رئيس الدولة حق الحل وما يرتبه من آثار الحياة السياسية والدستورية بغياب المسؤولية السياسية حسب منطق النظام البرلماني لا يعد ضمانة كافية للديمقراطية لذا طالب البعض بأن تكون الوزارة هي وحدها التي لها الحق في حل البرلمان لأنها هي القوة المؤثرة في الحياة السياسية ولأن الحل يمثل المقابل الطبيعي للمسؤولية الوزارية حيث إن الهدف من وراء تقريره في النظم البرلمانية الحقيقية هو تحقيق التوازن بين السلطات.