مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية

اسم المقال: حل المجلس الوطني الاتحادي لدولة الإمارات دراسة مقارنة
اسم الكاتب: مصطفى سالم النجيفي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8564
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 02:45 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

جامعة الشارقة
UNIVERSITY OF SHARJAH

مجلة جامعة الشارقة

مجلة علمية محكمة

للعلوم القانونية



المجلد 20، العدد 1
شعبان 1444 هـ / مارس 2023م

الترقيم الدولي المعياري للدوريات 2616-6526

https//:doi.org/10.36394/jls.v20.i1.4

حل المجلس الوطني الاتحادي لدولة الإمارات دراسة مقارنة

مصطفى سالم النجيفي[1]

تاريخ الاستلام: 10-12-2020 **تاريخ القبول: 2-02-2021**

ملخص البحث:

يتخذ موضوع حل البرلمان في الأنظمة الدستورية مكانة مهمة؛ باعتباره أحد وسائل التأثير ألمتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بالدولة. ويأخذ صورًا وأنواعًا مختلفة، ويشكل ضمانة في عدم انحراف الهيئة المنتخبة من قبل الشعب في ممارسة وظائفها الدستورية، وإرساء التوازن بين السلطات كمقابل للمسؤولية الوزارية وخصوصا في النظم البرلمانية.

ونظرًا لخطورة هذا الحق فقد أحاطته الدساتير بمجموعة من الشروط والتي لا بد من مراعاتها عند إجراء الحل ضمانا للشرعية الدستورية. وبخلافه يكون إجراء الحل غير دستوري.

قسمنا البحث ثلاثة مباحث: الأول ماهية الحل البرلماني، والثاني تناول الأساس الدستوري والفقهي لحق حل البرلمان، والثالث شروط حل البرلمان وآثاره، ثم خاتمة تضمنت النتائج والتوصيات

الكلمات الدالة: دستور، سلطة تنفيذية، برلمان، وزاري، تسبيب، انتخابات، آثار.

(1) كلية القانون – جامعة الشارقة (الشارقة – الإمارات العربية المتحدة)

msmustafa@sharjah.ac.ae

المقدمة

يقوم النظام البرلماني على أساس الفصل المرن بين السلطات المختلفة في الدولة، والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، مع حفظ التوازن والمساواة بينهما. ويعد حق حل البرلمان الوسيلة الفعالة بيد الحكومة ضد البرلمان. مقابل قيام المسؤولية السياسية للحكومة كوسيلة للدفاع عن نفسها بحل البرلمان، وتحكيم الشعب من خلال الاستفتاء في النزاع بينها وبين البرلمان. ولكن قد تستخدمه السلطة المختصة كأداة للهيمنة على البرلمان إذا ما التفت وتحايلت على الشروط، والضوابط المطلوبة لاستخدامه والمنصوص عليها بالدستور. مما ينتج عنه اختلال التوازن والمساواة بين السلطة التنفيذية والتشريعية. وقد أحاطت دساتير الدول المقارنة استخدام هذا الحق ببعض الشروط والضوابط لعدم تجاوز الحدود الدستورية المقررة.

إشكالية البحث

تتجلى إشكالية البحث في إيجاد توازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وتنظيم مسالة حل المجلس النيابي ومنها المجلس الوطني للاتحاد. وخطورة استخدام هذا الحق باعتباره من أعمال السيادة ومخالفة ضوابط استخدامه. وعدم وضوح دور القضاء في الرقابة عليه.

أهمية البحث

يعد الحل من أهم وأقوى الوسائل التي تملكها السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية. كونه الوسيلة التي تنهي بها حياة المجلس النيابي قبل حينه. فيفقد كيانه ويفقد اعضاءه صفتهم. وهنا كان لا بد من توضيح ماهيته وأنواعه وموقف الفقه منه، وأساسه الدستوري والفقهي، وما هي طبيعة قرار الحل، وشروطه وآثاره.

هدف البحث وتساؤلاته

يهدف البحث إلى إبراز التنظيم الدستوري لحق الحل في النظم الدستورية في الدول محل البحث. وبيان الأساس الفقهي له وطبيعته، وشروطه وأثاره. من خلال الإجابة عن التساؤلات الآتية:

ما طبيعة الحل الذي انتهجه المشرع الإماراتي للمجلس الوطني للاتحاد، وفي بقية دساتير دول المقارنة؟ وهل هناك حاجة إلى تبني أكثر من صورة له؟ ما موقف الفقه من حق الحل وأساسه الفقهي وطبيعته القانونية؟ ما أوجه القصور والنقص الذي يشوب حق الحل سواء في الدستور الإماراتي أو في دساتير الدول المقارنة؟ ما شروط حل

البرلمان في الإمارات وفي بقية الدول موضوع البحث؟ وما آثار حل المجلس الوطني في دولة الإمارات بالنسبة لكل من الحكومة والمجلس الوطني أثناء فترة الحل، أو في الدول موضوع البحث؟

منهجية البحث

اتبعنا المنهج التحليلي المقارن، وعن طريق تحليل طبيعة وأهمية هذا الحل وتطبيقاته العملية، والآثار القانونية التي تترتب عليه.

نطاق البحث

سيكون نطاق بحثنا دراسة حل المجلس الوطني الاتحادي بالدستور الإماراتي، وفي كل من دساتير دولة الكويت ومصر والعراق.

هيكلية البحث

قسمنا بحثنا إلى ثلاثة مباحث وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول: ماهية حل البرلمان

المبحث الثاني: الأساس الدستوري والفقهي لحق حل البرلمان وطبيعته القانونية

المبحث الثالث: شروط حل البرلمان وأثاره

الخاتمة وتتضمن النتائج والتوصيات

المصادر والمراجع

المبحث الأول: ماهية حل البرلمان

إن إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء مدته يسمى بحل البرلمان الذي له صور عدة، ولكل صورة وحالتها لها تنظيمها الدستوري. اختلف الفقه في قرار حل البرلمان بين مؤيد ومعارض؛ لذلك فإننا سنتناول هذا المبحث من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: تعريف حل البرلمان

حل البرلمان من المصطلحات الشائعة الاستعمال في فقه القانون الدستوري العربي والغربي باعتباره تنظيم دستوري تبنته دساتير الدول ذات النظام البرلماني وغير البرلماني.

وقد عرف بعض من الفقه العربي الحل بأنه "إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية، أي قبل انتهاء مدة الفصل التشريعي للمجلس "[1]. أو هو " الحق المقابل للمسئولية الوزارية والمقررة للسلطة التنفيذية التي تستطيع بموجبه حل البرلمان، وتحكيم هيئة الناخبين إذا ما احتدم الخلاف بين الحكومة والبرلمان وتقطعت أواصر التعاون بينهما"[2].

بينما عرف بعض من الفقه الغربي الحل أيضا بأنه "الفعل القانوني الذي يضع نهاية لولاية مجلس تشريعي قبل أن تنتهي مدة الولاية بشكل عادي"[3]. أو هو "العملية التي بموجبها ينتهي البرلمان القائم وما يقترن بها من الدعوة إلى إجراء انتخابات عامة لتشكيل برلمان جديد"[4].

يتضح من هذه التعاريف المختلفة لحق حل البرلمان. بأنه وسيلة أو أداة خطرة بيد السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية كأداة مضادة لما تملكه السلطة التشريعية من اختصاص المسؤولية الوزارية، وحق سحب الثقة من الحكومة. لأنه من الطبيعي أن يمارس البرلمان أعماله وفقا لما يحدده الدستور بحيث لا يمكن إنهاء هذه الأعمال للبرلمان إلا بانتهاء المدة المحددة دستوريا، وهو انتهاء مبتسر للبرلمان من قبل السلطة التنفيذية قبل انتهاء المدة القانونية له. فيحقق الحل الموازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. لذا اقرته دساتير الدول ذات النظام البرلماني. ويمكن أن نعرف الحل بأنه قيام السلطة التنفيذية متمثلة برئيسها بأجراء دستوري بأنهاء حياة المجلس النيابي قبل نهايتها الطبيعية المحددة دستوريا. أي بنهاية الفصل التشريعي، مصحوبا بالدعوة إلى انتخابات جديدة، وتشكيل مجلس نيابي جديد خلال مدة زمنية معينة.

(1) ابراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية "رئيس الدولة-الوزارة" في الأنظمة السياسية المعاصرة- دراسة تحليلية بين النصوص والواقع، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2006)، ص75

(2) محمد كامل ليلة، النظم السياسية "الدولة والحكومة، (القاهرة: دار الفكر العربي،1970)، ص602

(3) Douglas Bider. Gillian Brown, John Wells. Pearson Longman- new edition-(Longman Dictionary of contemporary English) London, 2006, p. 453, أشار اليه أحمد محمد هادي الجزائري, التنظيم الدستوري لحل مجلس النواب في دستور جمهورية العراق لسنة 2005, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة البصرة, العراق, 2012, ص14.

(4) Cadrat (J). Institutions Politiques et Droit constitutional, Paris Economica, 1990. T.H.P.636-640

المطلب الثاني: أنواع الحل البرلماني

حل البرلمان يتخذ أشكالا وصورا مختلفة بحسب التنظيم الدستوري له والفلسفة السياسية التي تعتنقها السلطة العليا بالدولة. وسنتناول هذا المطلب من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: الحل الرئاسي

يقع الحل الرئاسي بناء على الرغبة الخالصة لرئيس الدولة عند نشوب خلاف بينه وبين البرلمان بشأن إحدى المسائل السياسية المهمة، وفيه يتم الحل بناء على رغبة رئيس الدولة حتى ولو كانت الوزارة لا تؤيده، فوقوعه قائم على رأي رئيس الدولة الشخصي، ولا يلجأ إلى هذا الحل إلا في أعقاب إقالة وزارة الأغلبية وتعيين وزارة جديدة من الأقلية، أو من خارج البرلمان تؤيد وجهة نظره في حل البرلمان [1].

وقد تبنى ألمشرع المصري هذا النوع من الحل حينما نص عليه في الدستور "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب ...ويصدر رئيس الجمهورية قرارا بوقف جلسات المجلس... أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل ...الخ" [2]. وكذلك نص دستور دولة الكويت " للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم يبين فيه أسباب الحل. الخ [3]. أما في دولة الإمارات فهو حل مشترك بين رئيس الدولة وبعد مصادقة المجلس الأعلى للاتحاد.

الفرع الثاني: الحل الوزاري

يتم الحل وفق هذا النوع بطلب من الوزارة لإنهاء حياة البرلمان قبل المدة القانونية المحددة له، عند نشوب نزاع بين الوزارة والبرلمان. فتطلب الوزارة من رئيس الدولة هذا الحل، ويتم الاستفتاء الشعبي في النزاع القائم بينهما [4]، بعد أن تبين الوزارة أسباب طلبها حل البرلمان، وليس كل خلاف يقع بين الوزارة والبرلمان تلجأ فيه الوزارة إلى طلب الحل، بل الخلاف الذي يصل لطريق مسدود بحيث لا يمكن التواصل أو التعاون بين هاتين ألسلطتين [5].

(1) مشاري راشد الجمهور، الحل الرئاسي لمجلس الأمة الكويتي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير حقوق طنطا, 2010، ص117.

(2) المادة 137 من دستور مصر لسنة 2014.

(3) المادة 107 من دستور دولة الكويت لسنة 1962.

(4) لؤي طارش محمد نعمان، حل المجلس في النظامين الدستوريين اليمني والمصري، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة أسيوط, 2013، ص180.

(5) جهاد زهير ديب الحرازين، حق حل البرلمان في النظم الدستورية، دراسة مقارنة، (الإسكندرية: مكتبة الوفاء

وليس حتما إجابتها من قبل رئيس الدولة واللجوء للاستفتاء. فقد يرى عدم إجابة الوزارة إلى طلبها وإعفاء رئيس الحكومة من منصبه وتعيين وزارة جديدة تتعاون مع البرلمان، أو حل البرلمان والدعوة إلى انتخابات جديدة، وإذا قرر البرلمان الجديد عدم التعاون مع الحكومة القائمة اعتبر رئيس الحكومة معتزلا منصبه من تاريخ القرار المذكور [1].

ولكن من له الحق في تقديم طلب الحل الوزاري، هل يعطى لرئيس الحكومة وحده أم يعطى بصورة مجتمعة لمجلس الوزراء؟

ظهر اتجاهان في الفقه (الأول) قال إن الحل يتم من خلال رئيس الحكومة ومجلس الوزراء مجتمعين، كما في المادة 15 من دستور فرنسا لسنة 1964 , والتي كانت تقرر الحل في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي رئيس الجمعية الوطنية، ويتم إعلانه وفقا لهذا القرار بمرسوم من رئيس الجمهورية [2].

والاتجاه (الثاني) الذي يرى الحل قد يكون بيد الوزير الأول (رئيس مجلس الوزراء) منفردا. وهو ما عليه الحال في إنكلترة؛ إذ يقوم رئيس الوزراء باستشارة زملائه حول الحل المحتمل للبرلمان [3]. وقد ذهب بعض من الفقه إلى الاعتراف لرئيس الدولة بتلك السلطة ومنحه سلطة رفض الحل في حالات معينة [4].

وذهب رأي آخر إلى أن موافقة الرئيس على قرار الحل الصادر من مجلس الوزراء يجب أن تكون موافقة تلقائية. لا يملك بخصوصها أية سلطة تقديرية، وعدم موافقته قد ينتهي به إلى تقديم استقالته [5].

ونحن نقول إنه وإن كانت مبادئ النظام البرلماني تقوم على أن منصب رئيس الدولة منصبا اسميا دون أن يكون له دور في تسيير السياسة العامة للدولة. إلا أننا لا نتفق مع هذا

القانونية، 2013)، ط1, ص118.

(1) مشاري راشد الجبور، مصدر سابق، ص121

(2) J-Gicquel, Droit Constitutionnel et institutions politiques, paris,1975,p.156

(3) B.S.Markesinis, The Theory and practice of dissolution parliament of Cambridge, 1979, p.84

(4) عوض رجب الليمون، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان في الأردن، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراة، حقوق القاهرة, 2006، ص70

(5) خالد عباس، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراة، حقوق القاهرة, 1997، ص70

الـرأي خصوصـا وأن منصـب رئيـس الدولـة منصبـا دسـتوريا لا يمكـن ألا يكـون لـه دور فـي التوسـط بيـن الحكومـة والبرلمـان، وإن موافقتـه تأتـي بصـورة تلقائيـة. هـذا كلام غيـر منطقـي وإن كان يتعـارض مـع أسـس النظـام البرلمانـي، فرئيـس الدولـة يأتـي دوره فـي تحقيـق التـوازن بيـن السـلطتين التشـريعية والتنفيذيـة، لذلـك لا نتفـق مـع مـا يقولـه البعـض مـن الفقـه مـن أن رئيـس الدولـة يسـود ولا يحكـم وليـس بمقـدوره أن يضطلـع بـدور سياسـي [1]. كيـف لا يكـون لـه دور سياسـي وهـو أصـلا منصبـه منصبـا دسـتوريا وسياسـيا، فهـل وجـوده كعدمـه؟ يقـول أحـد الفقهـاء ونحـن نؤيـد رأيـه " إذا وجـد الملك(الرئيـس) أن البرلمـان حيـوي ويـؤدي وظيفتـه وواجبـه بدقـة، وأن الانتخابـات العامـة سـتضر بالاقتصـاد القومـي، ولـن تحقـق الأغلبيـة البرلمانيـة التـي تكفـل الاسـتقرار السياسـي فلـه رفـض طلـب الحـل"[2]. وعلـى العمـوم هـي مسـالة نسـبية تختلـف مـن دولـة لأخـرى.

وقـد أخـذ المشـرع الدسـتوري الكويتـي بالحـل الـوزاري فـي المـواد (102 و107) واللتـان منحتـا مجلـس الـوزراء سـلطة تقديريـة فـي حـل مجلـس الأمـة الكويتـي. لا يحـد منهـا سـوى بعـض القيـود والضمانـات التـي سـنتناولها لاحقـا، وقـد أسـتخدم الحـل لمجلـس الأمـة مـرات عديـدة بسـبب الخـلاف بيـن المجلـس والحكومـة للأعـوام مـن (1976 وإلـى 2011)

وفـي دسـتور العـراق. الـذي جعـل حـل البرلمـان بيـد رئيـس مجلـس الـوزراء منفـردا عـن الـوزراء بموقـف غريـب يتنافـى والمبـدأ الديمقراطـي، والمشـروط عـن طريـق طلـب يقـدم مـن رئيـس مجلـس الـوزراء بالاقتـران بموافقـة رئيـس الجمهوريـة والأغلبيـة المطلقـة لعـدد أعضائـه. حيـث نـص الدسـتور "يحـل مجلـس النـواب بالأغلبيـة

المطلقـة لعـدد أعضائـه، ... أو طلـب مـن رئيـس الـوزراء وبموافقـة رئيـس الجمهوريـة... الـخ" [3]. ويتضـح أن المشـرع العراقـي تبنـى الحـل الـوزاري المشـروط عـن طريـق طلـب يقـدم مـن رئيـس الـوزراء، مـع ضـرورة الاقتـران بموافقـة رئيـس الجمهوريـة والأغلبيـة المطلقـة لعـدد أعضـاء المجلـس. وكان مـن الأفضـل علـى المشـرع العراقـي أن ينـص علـى اسـتخدام هـذا الحـق عـن طريـق طلـب يقـدم مـن مجلـس الـوزراء مجتمعـا لأهميـة حـق الحـل وخطـورة النتائـج المترتبـة عليـه.

(1) المصدر السابق نفسه، ص62

(2) -John alder: Constitutional and administrative law. Printed and bound in Great Britain by Creative print&Design (Wales).Ebbw Vale. Fifth edition.2005.p.160

(3) المادة 64/أولا من دستور العراق لسنة 2005

الفرع الثالث-الحل الشعبي

ويقصد به حق عدد معين من الناخبين في طلب حل المجلس النيابي. وعندئذ يعرض على الشعب للاستفتاء، فإذا وافقت عليه الأغلبية اعتبر المجلس منحلا ويتعين إجراء انتخابات جديدة، وهو أحد مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة [1]. ويترتب عليه إقالة كافة أعضاء البرلمان. ولخطورة نتائجه عادة ما تشترط موافقة أغلبية هيئة الناخبين جميعهم، ولا يتم الاكتفاء بأغلبية عدد أصوات المقترعين [2]. ويعد هذا النظام وسيلة فعالة وخطرة من وسائل رقابة الناخبين على المجلس النيابي كله، ومدى استمراره في التعبير عن إرادة الشعب[3]. وللحل الشعبي صورتان(الأولى) الحل الشعبي المباشر للبرلمان، و(الثانية) الحل الشعبي شبه المباشر للبرلمان، ويطلق عليه باسم استفتاء التحكيم الشعبي [4].

وقد أخذ المشرع المصري بالصورة الثانية للحل حينما نص "... وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض، عد مجلس النواب منحلا، ودعا رئيس الجمهورية إلى انتخاب مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يوما من تاريخ الحل" [5]. نأمل من المشرع في بقية الدول محل الدراسة الانفتاح السياسي المنظم وبتوسيع المشاركة الشعبية

الفرع الرابع-الحل الذاتي

ويعني أن تأتي مبادرة الحل للبرلمان من البرلمان نفسه وليس من الحكومة. وتبنى هذا النوع من الحل الدساتير التي لا تخول الحكومة حق الحل لتنيط خيار الإبقاء أو الإنهاء للبرلمان نفسه. وما دام النواب يعبرون عن إرادة الشعب صاحب السلطة الحقيقية في الدولة وعن تطلعاتهم. فإن شعروا في وقت ما بعدم قدرتهم في تمثيل الشعب لوجود عقبات تحول دون ذلك، كان لهم أن ينهوا مدة ولايتهم بأنفسهم شعورا منهم بمسئوليتهم اتجاه ناخبيهم، وهنا يكون الحل صادرا بالإرادة الشعبية غير المباشرة عن طريق نواب الشعب أنفسهم [6].

---

(1) نايف محمد الدسيم، حق الحل في النظام البرلماني، دراسة مقارنة (إنكلترة، فرنسا، مصر، الكويت)، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة, 2012، ص50.

(2) مشاري راشد الجمهور، مصدر سابق، ص123.

(3) محمد رفعت عبد الوهاب، ود. حسين عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية, 1999، ص293-292.

(4) مجدي الشارف الشبعاني، حق حل البرلمان في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية, 2016، ص94-93

(5) المادة 161 من دستور مصر لسنة 2014

(6) محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، (بغداد: المكتبة القانونية، 2008)، ص43

ويذهب جانب من الفقه إلى القول إن هدف الدساتير من الأخذ بنظام الحل الذاتي هو تعميق سلطة الشعب تأكيدا للديمقراطية، وإبعاد لظاهرة هيمنة السلطة التنفيذية، من خلال تجريدها من حق الحل، لكي لا تسيء استخدامه تجاه نواب الشعب [1].

بينما يرى جانب أخر من الفقه ونحن نؤيده. أن هذا الاتجاه غير دقيق، لأن إتاحة هذه الوسيلة للبرلمان والبرلمانيين سيتيح لاستبداد المجلس النيابي ذاته، ولن تتمكن أية سلطة في الدولة من منعه من التعسف لتجردها من أية وسيلة دستورية تجاه هذا المجلس من ناحية، كذلك فأن هذا الحل سيمنع من الرجوع للشعب عند حدوث خلاف بين السلطتين حول موضوع ما، وسيقضي على دور رئيس الدولة الحكم بين السلطات ومن بحثه عن المصلحة العامة [2].

ويعد دستور العراق من الدساتير القليلة التي تبنت أسلوب الحل الذاتي والذي جاء فيه " أولا: يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناء على طلب من ثلث أعضائه، ولا يجوز حل المجلس أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء، ...الخ" [3].

الفرع الخامس-الحل القضائي

ويقصد بهذا النظام إنهاء حياة المجلس النيابي كأثر حتمي مترتب على الحكم القضائي الصادر من المحكمة المختصة دستوريا والقاضي ببطلان تشكيل المجلس. حيث تختلف الأسباب التي تدفع المحكمة إلى إصدار حكمها هذا. فقد تعود تلك الأسباب إلى عدم دستورية القانون الانتخابي الذي شكل المجلس على أساسه، أو تزوير وعدم نزاهة العملية الانتخابية، أو الإخلال بالمبادئ العامة للقانون [4].

وظهر هذا النوع من الحل كنتيجة طبيعية للرقابة القضائية على دستورية القوانين. أي أنه لا يشترط في هذا الحل وجود نزاع أو خلاف بين السلطتين التشريعية أو التنفيذية، ففي الغالب تكون الأغلبية في البرلمان على وفاق تام مع السلطة التنفيذية، ولا يوجد نص دستوري يوجب حل البرلمان. إن حدث أمر معين ليقوم البرلمان بحل نفسه بنفسه، أو أن

(1) علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2004)، ص:87-86

(2) علي سعد عمران، حدود حل البرلمان، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراة، كلية القانون، جامعة بابل, 2014، ص57

(3) -المادة 64 من دستور العراق لسنة 2005

(4) مهدي صالح التميمي، حل المجالس النيابية دراسة دستورية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية, 2015، ص129.

تقوم السلطة التنفيذية بحله تطبيقا لنصوص الدستور بشكل إلزامي أو تلقائي. فالمحكمة لا تصدر حكما مباشرا بحل المجلس، بل تصدر حكما قضائيا ببطلان تشكيل المجلس، ويأتي الحل كأثر حتمي يترتب على هذا الحكم، حيث يكون واجب المحكمة في ضمان سير القوانين في مجرى الدستور. ويأخذ أحد صورتين [1]:

(الأولى) الحل بناء على تنفيذ حكم صادر من القضاء الدستوري، إما ببطلان تشريع اقترحته الحكومة ووافقت عليه الأغلبية البرلمانية التي تنفذ سياسة رئيس الدولة، وكان هذا التشريع يخالف نصا صريحا من نصوص الدستور فتحكم بعدم دستوريته.

(الثانية) صدور تشريعات قانونية في شكل قرارات بقانون من قبل السلطة التنفيذية في حالة غيبة البرلمان، وتكون مخالفة بشكل صريح للنصوص الدستورية، كصدور حكم قضائي ببطلان الانتخابات، أو قانون الانتخابات، أو مرسوم الدعوة للانتخابات النيابية الجديدة، أو بطلان التعديلات التي أجريت على قانون الانتخابات البرلمانية.

وقد ظهر هذا الحل في مصر, حينما أصدرت المحكمة الدستورية العليا حكما جاء فيه " ... ، وكانت انتخابات مجلس الشعب قد أجريت بناء على نصوص ثبت عدم دستوريتها، فإن مؤدى ذلك ولازمة على ما جرى به قضاء هذه المحكمة أن تكوين المجلس بكامله يكون باطلا منذ انتخابه، بما يترتب عليه زوال وجوده بقوة القانون اعتبارا" من التاريخ المشار اليه، دون حاجة إلى أتخاذ أي إجراء أخر، كأثر للحكم بعدم دستورية النصوص المتقدمة، وإنفاذا لمقتضى الإلزام والحجية المطلقة للأحكام الصادرة في الدعاوى الدستورية في مواجهة الكافة، وبالنسبة إلى الدولة بسلطاتها المختلفة، طبقا لصريح نص المادة 49 من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم 48 لسنة 1979" [2]. لمخالفته مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص المقررين بالإعلان الدستوري [3]. لحكم المحكمة بحل البرلمان الجديد

وكذلك الحال في دولة الكويت. إذ أصدرت المحكمة الدستورية في 20 من يونيو 2012 حكما تاريخيا بحل مجلس الأمة عام 2012. بعد أن حكمت ببطلان حل مجلس الأمة الصادر عام 2009. وبطلان إجراءات الدعوى إلى انتخابات مجلس 2012، مع عودة مجلس 2009، والنواب الممثلين له، مستندة في حكمها على أن طلب حل مجلس 2009، كان قد جاء من وزارة زالت عنها الصفة بقبول استقالتها بالكامل [4].

(1) مجدي الشارف الشبعاني، مصدر سابق، ص105-104.

(2) حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر في القضية رقم 20 لسنة 34 قضائية "دستورية" جلسة ليوم 14 من يونيو سنة 2012

(3) المادة 7 من الإعلان الدستوري في مصر لسنة 2012

(4) حكم المحكمة الدستورية في الكويت رقم (6, 31)، لسنة 2012 في 20 يوليو/2012 منشور على صحيفة النبأ

المطلب الثالث: موقف الفقه من حق حل البرلمان

ثار خلاف فقهي كبير حول مدى ضرورة هذا الحق (حل البرلمان) لدى فقهاء القانون الدستوري حول مدى شرعيته وضرورته. وأنقسم الفقه إلى اتجاهات ثلاث، سنتناولها من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول-الاتجاه المعارض لحل البرلمان.

يرى هذا الاتجاه بعدم شرعية حق حل البرلمان لتعارضه مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم عليه النظام البرلماني. والذي يرتكز على مبدأ توازن السلطات، وعدم ترجيح إحداهما على الأخرى. وقد أستند هذا الاتجاه على المبررات الآتية:

1. أنه إجراء غير ديمقراطي. لأنه يتنافى مع مبدأ سيادة الأمة، ولأن البرلمان المنتخب هو ممثل الشعب وينتخب لمدة معينة، ولا يجوز للسلطة التنفيذية الاعتداء عليه بأن تقوم بمنعه من إتمام عمله بالقضاء عليه قبل انتهاء وكالته [1].

2. هذا الحق يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات. حينما أعطى السلطة التنفيذية حق حل البرلمان [2].

3. إن حق الحل يعتبر سلاح بيد رئيس الدولة يمكنه من شل أعمال البرلمان، وتقويض النظام الديمقراطي إذا لم يتبع نهج رئيس الدولة [3].

4. إن هذا الحق يتعارض مع النظام النيابي الذي تقتصر فيه مهمة الشعب على انتخاب نواب عنه. والذي يعتبر الشعب فيه غير كفئ لإعلان إرادته بطريقة مباشرة بل بواسطة نوابه، فكيف يلجأ إلى الحل لمعرفة إرادة الشعب واستشارته [4].

الفرع الثاني-الاتجاه المؤيد لحق الحل.

ويرى هذا الاتجاه. إن حق الحل يهدف بطبيعته إلى حفظ التوازن بين السلطات في

---

www.alnaba.com.kw/ar/Kuwait-news/3

(1) حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، (لبنان: 1959)، ط1، ص:252 وما بعدها.

(2) إبراهيم عنزاوي، حق حل البرلمان في الأردن، دراسة مقارنة، (عمان: مطابع الأردن، 1999)، ط1، ص16.

(3) خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة, 1997، ص127.

(4) علاء عبد المتعال، مصدر سابق، ص6 .

النظـام البرلمانـي. علـى اعتبـار أن مثـل هـذا القـرار قـرر فـي الدسـاتير كسـلاح للمسـئولية السياسـية المقـرر للبرلمـان. ويحظـى هـذا الاتجـاه بتأييـد غالبيـة الفقـه الدسـتوري للمبـررات الآتيـة:

1. إن حـق الحـل ليـس منافيـا لمبـدأ سـيادة الأمـة. لأن البرلمـان ليـس هـو صاحـب السـيادة. بـل يباشـرها نيابـة عـن الأمـة التـي تعتبـر صاحبـة السـيادة، ولا يتعـارض مـع مبـدأ الفصـل بيـن السـلطات. لأنـه يـؤدي إلـى ضمـان اسـتقلال السـلطة التنفيذيـة فـي مواجهـة البرلمـان، ويسـاعد بذلـك علـى الحـد مـن اسـتبداد البرلمـان[1].

2. إن رئيـس الدولـة لا يمكنـه بـأي حـال مـن الأحـوال إسـاءة اسـتعمال هـذا الحـق؛ لأن مركـز رئيـس الدولـة فـي النظـام البرلمانـي كحكـم بيـن السـلطات يجعلـه فـي منـأى عـن الانحـراف فـي اسـتعمال هـذا الحـق. وبخاصـة إذا مـا تـم تقييـده بالضوابـط والقيـود التـي تـرد علـى اسـتعمال هـذا الحـق. كمـا إنـه يعتبـر اسـتفتاء للشـعب والقصـد منـه إيجـاد علاقـة مباشـرة ومسـتمرة بينـه وبيـن ممثليـه تمكنـه مـن مباشـرة الحكـم [2].

الفرع الثالث-الرأي التوفيقي لحق الحل.

هـذا الاتجـاه وقـف موقفـا وسـطا بيـن الاتجـاه المعـارض والمؤيـد للحـل. ويـرون بتطبيـق حـق الحـل فـي حـالات معينـة فقـط يضفـي نوعـا مـن الحمايـة علـى البرلمـان. واسـتخدامه فـي حـالات محـددة وهـي [3]:

1. حالـة وجـود نـزاع جـدي بيـن الـوزارة والبرلمـان وعجـزه عـن إيجـاد الاتفـاق مـع الحكومـة القائمـة.

2. في كل المسائل الحيوية التي تمس مصالح البلاد كعقد المعاهدات والأحلاف.

3. حالـة اختـلاف وجهـات النظـر بيـن المجلـس والشـعب نفسـه. لأن كثيـرا مـا تتغيـر أراء الشـعب وميولـه السياسـية والاقتصاديـة، ويبقـي البرلمـان علـى سـيرته الأولـى. ويجـب علـى رئيـس الدولـة أن يعمـل علـى تحقيـق إرادة الشـعب. فيتـم حـل المجلـس بواسـطة وزارة جديـدة إذا لـم توافـق الـوزارة القائمـة المؤيـدة مـن المجلـس علـى الحـل.

(1) محمد عبد الحميد أبو زيد، حل المجلس النيابي، دراسة مقارنة، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1988)، ص:24.

(2) عوض رجب الليمون، مصدر سابق، ص80 .

(3) مجدي الشارف الشبعاني، مصدر سابق، ص64.

وبعد استعراضنا للاتجاهات الفقهية فأننا نذهب مع الاتجاه الثاني المؤيد لحق الحل، ولا نتفق مع الاتجاه المنكر لحق الحل. لأن حق الحل رغم ما قيل بأنه سلاح خطير إلا أنه سلاح ديمقراطي يقوم لإعادة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولكونها ركيزة أساسية من ركائز النظام البرلماني، ووسيلة مهمة إذا ما تم تقييدها بضوابط دستورية وقانونية محكمة، يخضع فيها قرار الحل للرقابة من قبل القضاء للتحقق من توفر الشروط الإجرائية فيه التي نص عليها الدستور اتباعا للمشروعية، ومنعا من تعسف السلطة التنفيذية. وكذلك لا نتفق مع الاتجاه الثالث الذي نادى بتحديد حالات حل البرلمان، وتقييدها سيعتبر تقييد لصيرورة الحياة وتطورها، ولا يتماشى مع تطور الحياة.

المبحث الثاني: الأساس الدستوري والفقهي لحق حل البرلمان وطبيعته القانونية

إذا كان أنهاء مدة البرلمان قبل انتهاء مدة ولايته، فلا بد من أن يستند على أساس دستوري لحله. اختلف الفقه في أساسه وطبيعته؛ لذلك سنتناول هذا المبحث من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: الأساس الدستوري لحق حل البرلمان في النظم المقارنة

يتمثل الأساس الدستوري لحق حل البرلمان في الدول محل البحث من خلال النصوص الدستورية التي أكدت هذا الحق في تنظيمه الدستوري. وسنتناولها من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول-الأساس الدستوري لحل مجلس النواب في مصر

يتمثل الأساس الدستوري لحل مجلس النواب في جمهورية مصر العربية في النص الدستوري الذي جاء فيه " لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق، ويصدر رئيس الجمهورية قرارا" بوقف جلسات المجلس، وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوما على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة. أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثين يوما على الأكثر من تاريخ صدور القرار، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية" [1].

(1) المادة 137 من دستور مصر لسنة 2014

الفرع الثاني-الأساس الدستوري لحل مجلس النواب في العراق

يتمثل الأساس الدستوري لحل مجلس النواب في العراق بما جاء في الدستور" أولا: يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء.

ثانيا: يدعوا رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوما من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلا ويواصل تصريف الأمور اليومية" (1).

الفرع الثالث-الأساس الدستوري لحل مجلس الأمة في الكويت.

جاء في دستور دولة الكويت "للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى، وإذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل، فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية، ويجتمع فورا كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد" (2).

وجاء في نص أخر من الدستور "لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به، ومع ذلك إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها المادة السابقة عدم أمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الأمة، وفي حال الحل إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معتزلا منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة" (3).

الفرع الرابع-الأساس الدستوري لحل المجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات.

يتمثل الأساس الدستوري لحل المجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات بالنص الدستوري الذي جاء فيه "...، كما ويجوز بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بموافقة المجلس الأعلى للاتحاد حل المجلس الوطني الاتحادي، على أن يتضمن مرسوم الحل دعوة المجلس الجديد للانعقاد في أجل لا يجاوز ستين يوما من تاريخ مرسوم الحل، ولا يجوز حل المجلس مرة أخرى لنفس السبب"(4).

---

(1) المادة 64 من دستور العراق لسنة 2005

(2) المادة 107 من دستور دولة الكويت لسنة 1962

(3) المادة 102 من دستور الكويت لسنة 1962

(4) المادة 88 من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971.

المطلب الثاني: الأساس الفقهي لحق حل البرلمان

تعددت الآراء والنظريات التي قيلت حول الأساس الفقهي الذي يبرر حل البرلمان واعتبرت مرجعا فقهيا للحل، وسنتناولها من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول-فكرة الوكالة الإلزامية.

قال بعض من الفقه بأن فكرة الحل لاستطلاع رأي الشعب في مسألة مهمة وسيلة جيدة ومميزة بناء على فكرة الوكالة التي تقول بأن أعضاء البرلمان وكلاء عن الأمة. مما يترتب عليهم التزاما بحدود هذه الوكالة من خلال احترام إرادة الشعب ورغباته والتزاما بتوجهاته، فإذا أصبح البرلمان غير متوافق مع رغبات الشعب أو تنكر لها باعتباره صاحب السلطة. وهنا يجب حل البرلمان لاستطلاع رأي الشعب ولمعرفة حقيقة موقف الشعب من البرلمان [1].

إلا أن هذا الرأي تعرض للنقد؛ لأن عملية الانتخاب في النظام النيابي لا تؤدي إلى وكالة الأشخاص المنتخبين عن الأمة. بينما تؤدي إلى أن للأشخاص الذين تم انتخابهم حق التحدث باسم الأمة والتعبير عن إرادتها بما يحقق المصلحة العامة خلال فترة محددة هي مدة وجود البرلمان التي يحددها الدستور [2].

الفرع الثاني-حل البرلمان شبيه بالاستفتاء

شبه بعض من الفقه حل البرلمان بالاستفتاء. فكلاهما يعتبر وسيلة من الوسائل المباشرة لتحكيم الشعب وإشراكه بشكل فعلي في حكم البلاد، وتحقيق سيادة الأمة، وأن حل البرلمان يمكن أن يحل محل الاستفتاء في استطلاع رأي الشعب في بعض المسائل التي تتعلق بالمصالح العامة والهامة للدولة. فاستفتاء الشعب مباشرة أمعن من الكشف عن رأي الشعب [3].

وقد انتقد هذا الرأي بسبب أنه لا يوجد له تطبيق عملي في الواقع. ومسالة تغيير الوزراء لا تتبع دائما بإجراء حل البرلمان لمعرفة رأي الشعب بخصوص هذا التغيير الذي قد يغير مجرى الحياة السياسية للبلاد [4].

(1) جهاد زهير ديب الحرازين، مصدر سابق، ص186.

(2) محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص537.

(3) مجدي الشارف الشبعاني، مصدر سابق، ص151-150

(4) these,P.U.F,1977,P.256، P.ALBERTIN-Le droit de dissolution et Ies systems constitutional's fancies

الفرع الثالث-نظرية الضرورة والظروف الاستثنائية

ذكر بعض من الفقه إن الأساس الفقهي لحل البرلمان هو حالة الضرورة والظروف الاستثنائية التي تلجأ السلطة التنفيذية عند وجود ضرورة بتطلبها الحاجة لغرض حل البرلمان. كالنص صراحة على حالة الضرورة، أو مسالة الفراغ التشريعي كحالة حل البرلمان للضرورة. وهي حالة تجد الدولة فيها نفسها أمام مخاطر كبيرة لا تستطيع تجاوزها إلا بالتضحية بالاعتبارات الدستورية [1].

ويمكننا أن نقول: إن الأساس الفقهي لحل البرلمان يكمن في أن الحل يعتبر أداة لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وباعتباره جوهر النظام البرلماني، وأهم أركان النظام البرلماني بقصد إيجاد التوازن أمام المسئولية الوزارية. ولا يقوم النظام من دونه إذا فقد أحدهما، كان بديهيا أن يكون للسلطة التنفيذية حق حل البرلمان، ومن دونها لا يمكن أن نكون امام نظام برلماني.

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية لقرار حل البرلمان

تعددت الاتجاهات الفقهية التي كيفت الطبيعة القانونية لقرار الحل للبرلمان. وظهرت عدة اتجاهات فقهية وكذلك إذا كان القرار الصادر بحل البرلمان مرسوما رئاسيا من قبيل أعمال السلطة التنفيذية، فهل يمكن القول بان مرسوم الحل هو قرار أداري يخضع للرقابة القضائية؟ وهل يعني هذا إمكانية إلغائه إذا خالف الشكليات السابقة على إصداره وعده غير مشروع؟ أم أنه يعد عملا من أعمال السيادة التي تختص بها السلطة التنفيذية؟ وعليه فإننا سنتناول هذا الموضوع من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول-اتجاه يرى بانه حق.

ذكر بعض من الفقه بأن طبيعة قرار الحل للبرلمان يوصف بأنه حق. ومن خلال التأمل في النصوص الدستورية التي عنيت بدراسة حق الحل للبرلمان وصفته بأنه حقا، وتارة تصفه بأنه سلطة، أو أنه اختصاص بالاستناد إلى النشأة التاريخية لحق حل البرلمان. والذي كان يعد من الامتيازات والحقوق الشخصية التي كان يتمتع بها الملوك في عهد الملكيات المطلقة. لعب التطور التاريخي بأن يجعله ركيزة أساسية للنظام البرلماني، وعامل للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مقابل المسئولية الوزارية، ولكن كونه يوصف بأنه حقا لا يعني أنه حق شخصي مكتسب للسلطة التنفيذية، وانه حق من حقوق القانون العام تمارسه الدولة بواسطة الهيئات الحاكمة، يعد بمثابة سلطة قانونية أو اختصاص قانوني

(1) مجدي الشارف الشبعاني، مصدر سابق، ص160.

تستمده السلطة المختصة من الدستور، فهو حق يقرره الشارع ويوضع احكامه، غير قابل للتفويض أو الوكالة [1].

الفرع الثاني-هو جزاء لمنع الاخلال بالوظيفة الدستورية.

قال بعض من الفقه ان قرار الحل يعتبر جزاء منظم دستوريا تمارسه السلطة التنفيذية عند اخلال السلطة التشريعية بوظائفها الدستورية، وكوسيلة لتحقيق التوازن معها، أو من اجل استقرار النظام السياسي ولأجل ذلك وجد قرار الحل، تفرضه الوزارة لتعسف النواب في استخدام صلاحياتهم الدستورية، وذلك لأن رسم السياسة العامة تكون بين رئيس السلطة التنفيذية ومجلس الوزراء من خلال إصدار القوانين، أو إصدار المراسيم والقرارات الإدارية، وعند رفض البرلمان لإصدار القوانين تستخدم السلطة التنفيذية الحل للبرلمان كسلاح سياسي [2].

وبعد استعراضنا لطبيعة قرار حل البرلمان. فإننا نؤيد وجهة النظر الأولى من اعتبار قرار الحل وبصورة أدق بالتعبير مما ورد في الرأي الأول. من أنه أداة دستورية تمنح للسلطة التنفيذية باعتبارها اختصاص وصلاحية تتولاه السلطة التنفيذية وفقا لمضمونها وشروط استعمالها المنصوص عليها في الدستور، ودون أن يكون لها تعديل ذلك المضمون، أو تغيير شروط الاستعمال. فالمشرع وحده هو الذي يقرر ذلك وهو يحمل طبيعة قانونية وسياسية في آن واحد مقررة بالدستور، مضبوط بشروط ومحددة في اختصاصات ينص عليها الدستور بالجهة التي تملك الحل، وبصلاحيات تتفق مع فكرة الديمقراطية الحديثة في ثبات الدولة. ويعتبر في دولة الإمارات العربية المتحدة مرسوما يصدره رئيس الاتحاد بموافقة المجلس الأعلى للاتحاد.

ولكن هل يعد المرسوم الصادر بحل البرلمان عملا سياديا لا يخضع لرقابة القضاء، أم قرارا إداريا يخضع للرقابة القضائية مثله مثل الاعمال الإدارية الأخرى التي تصدر عن السلطة التنفيذية؟ وهل يمكن أن يؤدي ذلك إلى إمكانية الغاء مرسوم الحل إذا خالف الشكليات السابقة عليه وعده عملا غير مشروع؟ ومن هي السلطة المختصة وفق الدستور التي تملك صلاحية الغائه؟

اختلفت النظم السياسية في اعتبار مرسوم الحل: هل يعد عملا سياديا لا يخضع لرقابة القضاء، أم قرارًا إداريا يخضع لرقابة القضاء؟ في فرنسا اعتبر مجلس الدولة أن قرار

(1) المصدر سابق، ص69-67 .

(2) علي سعد عمران القيسي، الطبيعة القانونية لحق حل البرلمان، بحث منشور في مجلة جامعة كربلاء، ع 19، دون سنة نشر، كلية القانون، ص170-169 منشور على الموقعwww.abu.edu.iq

الحل يعد من قبيل أعمال السيادة، ومنها دستور 1958 وعدم إمكانية خضوعها لرقابة القضاء لكونها تصدر عن هيئة سياسية، واعتبر معيار الباعث السياسي والقائمة القضائية معايير لتحديد أعمال الحكومة ومنها علاقة الحكومة بالبرلمان [1].

وحظر دستور العراق النص في القوانين على تحصين أي عمل قرار إداري من الطعن [2]. وكذلك الحال في جمهورية مصر العربية التي ورد في دستورها لسنة 2014 نصا" حظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء" [3]. وفي دولة الكويت التي لم يرد في دستورها أي إشارة إلى تحصين بعض الأعمال الصادرة من الحكومة باعتبارها سلطة حكم، دلت التطبيقات القضائية للمحكمة الدستورية في الكويت في حل مجلس الأمة الكويتي عام 2012. بعد أن حكمت ببطلان حل مجلس الأمة لعام 2009 والنواب الممثلين له.

وهو ذات الشيء في دولة الإمارات العربية المتحدة التي لم يرد في دستورها نصا يحصن الأعمال التي تصدر من الحكومة بصورة مباشرة. إلا أن المحكمة الاتحادية العليا ميزت بين أعمال السيادة وأعمال الإدارة، ولا نتفق مع الراي الذي يقول لا وجود لنظرية أعمال السيادة في نظامها الدستوري والقضائي وعلى تحصين الأعمال الحكومية والإدارية من رقابة القضاء [4]؛ إذ أكدت المحكمة على إن أعمال السيادة تختلف عن الأعمال الإدارية، حيث ميزت أعمال السيادة بأنها تلك الأعمال التي تتميز بعناصر ذات صفة سيادية تصدر من السلطة التنفيذية بوصفها سلطة حكم. تنعقد لها السلطة العليا لتحقيق المصلحة العامة للدولة، والسهر على احترام الدستور، والإشراف على علاقتها بالدول، وتأمين سلامتها وأمنها الداخلي والخارجي [5]. وهذا يدل على أنه وإن لم ينص صراحة على أعمال السيادة في الدستور الاتحادي. إلا أن المحكمة الاتحادية بهذا القرار أكدت بوجود أعمال السيادة، وإن لها حصانة. باعتبار أن مرسوم الحل يتسم بصفة سياسية تتعلق بأعمال السيادة، لكون هذا العمل بطبيعته يدخل في إطار الأعمال المتصلة بعلاقة الحكومة بالمجلس النيابي، ومن ثم يمتنع على القضاء أن يمد رقابته إليه. يصدر من رئيس السلطة التنفيذية بوصفه سلطة حكم، لا بوصفه سلطة إدارة. ولا يخضع لرقابة القضاء إلا إذا خالفت إجراءات إصداره الدستورية.

(1) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، (الإسكندرية: منشأة المعارف،)2004، ص:179 .

(2) المادة 100 من دستور العراق لسنة 2005.

(3) المادة 97 من دستور مصر لسنة 2014.

(4) -أعاد علي حمود القيسي، القانون الإداري، الاعمال القانونية للإدارة (القرار الإداري والعقد الإداري) وفقا لتشريعات دولة الامارات العربية المتحدة، (الشارقة: مكتبة الشارقة, 2017)، ج2، ط1، ص:65.

(5) حكم المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات بالطعن رقم 476 لسنة 25 القضائية جلسة 5/6/2005.

ولكون هذا العمل بطبيعته يدخل في إطار الأعمال المتصلة بعلاقة الحكومة بالمجلس النيابي، يمتنع على القضاء أن يمد رقابته إليه، على اعتبار أن أعمال رئيس السلطة التنفيذية تدخل ضمن العمل التنفيذي وخضوعه للرقابة من قبل المحكمة المختصة بالرقابة على الدستورية بوضعها جملة من القيود والشروط، ومدى التزام السلطة التنفيذية بها، والحد من تعسفها باستخدام هذا الحق. وهذا يعني إن قرار الحل في العراق ومصر والكويت وحتى الإمارات. اعتبره المشرع عملا حكوميا سياديا مشوبا بغطاء وصبغة سياسية لما يحيطها من اعتبارات سياسية تصدر من الحكومة بوصفها سلطة حكم لا بوصفها سلطة إدارة، وفق السلطة والاختصاص اللذين نص عليهما الدستور.

المبحث الثالث: شروط حل البرلمان واثاره

تضمنت الدساتير مجموعة من الشروط من خلال تفسير نصوصها لدرء المخاطر التي تنشأ عن سوء استخدام قرار الحل، أو المساس باستقرار المؤسسات الدستورية بالدولة. عليه فأننا سنتناول هذا المبحث من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: شروط حل البرلمان

تنص النصوص الدستورية من خلال منطوقها على مجموعة من الشروط سنتناولها من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول-اشتراط موافقة وتوقيع جهة معينة على قرار الحل.

قد تشترط بعض الدساتير أخذ موافقة جهة معينة حددها الدستور. فلا يمكن لرئيس الدولة أن يحل البرلمان دون موافقة تلك الجهة والتي تختلف من دستور لأخر. كذلك أن يكون هناك توقيعا لجهة يحددها الدستور لكي يكون مرسوم الحل نافذا.

لم يشترط حل مجلس الأمة الكويتي أخذ موافقة جهة معينة لأنه حل رئاسي ووزاري مشترك. ولكن اشترط بمرسوم الحل أن يكون هناك توقيعا للوزراء حيث نصت المادة(55) من دستور الكويت "يتولى الأمير سلطاته بواسطة وزرائه". أي إصدار المراسيم وبتوقيع مجاور لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير لكون مجلس الوزراء هو المسؤول سياسيا. ولم يشترط الدستور المصري لإصدار مرسوم حل مجلس النواب من قبل رئيس الجمهورية على موافقة جهة أخرى لأنه حل رئاسي؛ حيث يكون رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية، ورئيس السلطة التنفيذية بموجب المادة (139). ويشترك رئيس الدولة مع رئيس الحكومة بموجب احكام (الفقرة 1 من المادة 167) في رسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة وتنفيذها، فيكون قرار الحل بيد رئيس الجمهورية وتوقيعه ومجاورًا له توقيع رئيس الحكومة. ولم يأخذ المشرع العراقي بهذا الشرط لكون الحل ذاتيا.

وقد أخذ دستور دولة الإمارات العربية المتحدة في المادة (88) منه بالنص " ...كما يجوز بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد، بموافقة المجلس الأعلى للاتحاد حل المجلس الوطني الاتحادي... الخ". كذلك نص في (الفقرة 4 من المادة 54) على اختصاصات رئيس الاتحاد بتوقيع القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية التي يصدق عليها المجلس الأعلى ويصدرها".

الفرع الثاني-القيام باستفتاء شعبي قبل اتخاذ قرار الحل.

تشترط بعض الدساتير على رئيس الدولة أخذ موافقة الشعب المسبقة عن طريق إجراء استفتاء شعبي حول قرار حل البرلمان. وقد اخذ بهذا الشرط دستور مصر في المادة 137 التي نصت على "...لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، إلخ". وحسنا فعل المشرع من اشراك الشعب بالحياة السياسية المنظمة باعتبارها حرية سياسية.

الفرع الثالث-تسبيب قرار حل البرلمان وعدم جواز حله لذات الأسباب السابقة للحل.

يقصد بتسبيب قرار الحل هو ذكر الأسباب الصحيحة لحل البرلمان صراحة في صلب قرار الحل. وهذه الأسباب قد تحددها الوثيقة الدستورية صراحة في صلبها، وقد يترك تحديدها للواقع السياسي لتكون بذلك سلطة تقديرية للجهة المختصة بالحل [1]. وقد يكون التسبيب ضمنيا بعدم تكرار حل المجلس لذات الأسباب السابقة التي حلت المجلس السابق.

وقد أخذ دستور الكويت بهذا الشرط حينما نص عليه في المادة (107) حيث جاء فيه "للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى. إلخ". وفي دستور مصر في المادة 137 التي جاء فيها" لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة وبقرار مسبب ... ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق... إلخ". في حين لم تأخذ به دساتير الدول البقية موضوع البحث.

وقد يكون التسبيب ضمنيا حينما تورد عبارة "عدم جواز حل البرلمان لذات السبب الذي حل من اجله المجلس السابق"، أو عبارة" لا يجوز حل المجلس مرة أخرى لنفس الأسباب" وهو ما أخذ به الدستور الإماراتي في (المادة88) منه.

(1) علي سعد عمران، مصدر سابق, 87.

الفرع الرابع-استقالة الحكومة التي توقع مرسوم الحل.

ويعني استقالة الحكومة التي وقعت مرسوم الحل، وتشكيل حكومة محايدة للأشراف على انتخابات المجلس النيابي الجديد لضمان عدم تدخل الحكومة في تلك الانتخابات. وقد أخذ به دستور دولة الكويت في المادة 57 التي نصت على ان " يعاد تشكيل الوزارة...عند بدء كل فصل تشريعي لمجلس الأمة". وهذا يعني ضرورة تقديم الحكومة لاستقالتها عند نهاية الفصل التشريعي وتشكيل حكومة جديدة. وفي دستور العراق لسنة 2005 فقد نصت المادة (64/ثانيا) على اعتبار الحكومة مستقيلة من ساعة الموافقة بأغلبية مطلقة داخل البرلمان على الحل.

وبالنسبة إلى دستور دولة الإمارات. فأننا نوضح إن طبيعة النظام الدستوري، وتنظيم الدستور للسلطات وممارسة الاختصاصات. يجعل من المجلس الأعلى السلطة العليا بالدولة، وله الوظيفة التشريعية والتنفيذية وهو الذي يرسم السياسة العامة للدولة، وهو الذي يقوم بتفويض الاختصاصات والصلاحيات إلى باقي السلطات بالدولة. تجعل من المستحيل أن يكون هناك صدام بين المجلس الأعلى للاتحاد وبقية السلطات الأخرى. فكيف يحدث الصدام؟ كما إنه بالغالب في النظم السياسية العالمية البرلمانية يكون التقاطع بين السلطة التشريعية والتنفيذية في التعاون والرقابة المتبادلة بينهما بسبب مشروعات القوانين. ولكن في الدستور الإماراتي منحت النصوص الدستورية رئيس الدولة الرخصة الدستورية في عرض مشاريع القوانين على المجلس الأعلى مباشرة، أو إلى المجلس الوطني الاتحادي دون أن يؤدي ذلك إلى صدام بين مجلس الوزراء أو المجلس الوطني الاتحادي. لأن الدستور تدارك هذا الأمر، وكذلك التحديد في ممارسة الاختصاصات الرئيسة بالدولة وحصرها بالمجلس الأعلى للاتحاد دون المجلس الوطني الاتحادي سواء التشريعية أم الرقابية. كما وأن رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء مسؤولون أمام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى للاتحاد. وهو في مركز أكثر فاعلية من المجلس الوطني الاتحادي بسبب التنظيم الدستوري من قبل المشرع والصلاحيات الممنوحة له. ولا يملك مجلس الوزراء الاتحادي حل السلطة التشريعية التي تتكون من المجلس الأعلى للاتحاد صاحب السلطة العليا بالدولة والمجلس الوطني الاتحادي. الذي يحل بمرسوم يصدره رئيس الدولة بموافقة المجلس الأعلى للاتحاد.

الفرع الخامس-عدم جواز حل البرلمان خلال فترات زمنية معينة.

ويهدف هذا الشرط إلى كفالة الاستقرار للمجالس وعدم إرباك البلاد بانتخابات متتالية تؤدي إلى زعزعة الاستقرار السياسي في البلاد. حيث لا يجوز فيها الحل إلا بعد فوات مدة محددة من انتخابها، أو خلال حدوث ظروف استثنائية تحتم انعقاد البرلمان لطبيعة هذه

الظـروف الطارئـة [1]. وقـد أورد الدسـتور العراقـي فـي (المـادة 64/أولا) هـذا القيـد أو الشـرط بعـدم جـواز حـل مجلـس النـواب أثنـاء مـدة اسـتجواب رئيـس مجلـس الـوزراء. ولكننـا نـرى أنـه شـرط غيـر ذي قيمـة بسـبب أن الحـل ذاتـي. أو أثنـاء تطبيـق حالـة الضـرورة لضمان وجـود رقابة برلمانيـة خـلال تلـك الظـروف الصعبـة. كمـا فـي دسـتور دولـة الكويـت فـي المـادة (181) التـي نصـت " لا يجـوز تعطيـل أي حكـم مـن أحـكام هـذا الدسـتور إلا أثنـاء قيـام الأحـكام العرفيـة... ولا يجـوز بـأي حـال تعطيـل انعقـاد مجلـس الأمـة فـي تلـك الأثنـاء أو المسـاس بحصانـة أعضائـه" وهـذا المفهـوم ينصـرف إلـى التأجيـل والحـل لأنهمـا يعمـلان علـى تعطيـل انعقـاد المجلـس. وفـي دسـتور مصـر العربيـة فقـد نصـت المـادة (154) منـه " لا يجـوز حـل مجلـس النـواب أثنـاء سـريان حالـة الطـوارئ". وكذلـك فـي حالـة الخلـو المؤقـت لرئيـس الجمهوريـة حيـث نصـت المـادة (160) منـه "إذا قـام مانـع مؤقـت يحـول دون مباشـرة رئيـس الجمهوريـة لسـلطاته...ولا أن يحـل مجلـس النـواب. إلـخ". وفـي دسـتور دولـة الإمـارات العربيـة المتحـدة. فقـد نـص فـي المـادة (145) منـه " لا يجـوز بـأي حـال تعطيـل أي حكـم مـن أحـكام هـذا الدسـتور إلا أثنـاء قيـام الأحـكام العرفيـة وفـي الحـدود التـي بينهـا القانـون المنظـم لتلـك الأحـكام، ولا يجـوز تعطيـل انعقـاد المجلـس الوطنـي الاتحـادي فـي تلـك الأثنـاء أو المسـاس بحصانـة أعضائـه".

الفرع السادس-تعيين موعدا لأجراء الانتخابات وانعقاد المجلس الجديد.

أوردت معظـم الدسـاتير هـذه الضمانـة فـي تحديـد المـدى الزمنـي الـذي يجـب أن تجـري فيـه الانتخابـات الجديـدة كحـد اقصـى لا يجـوز لرئيـس الدولـة تجـاوزه، ويكـون قصيـرا ً نسـبيا، وتحديـد المـدى الزمنـي الـذي لا بـد أن ينعقـد فيـه المجلـس الجديـد، لكـي لا تبقـى الحيـاة النيابيـة معطلـة لأمـد بعيـد، وعـدم تهـرب السـلطة التنفيذيـة مـن رقابـة المجلـس فتـرة طويلـة [2].

وقـد أخـذ الدسـتور الكويتـي بهـذا الشـرط فـي المـادة (107). التـي اشـترطت إجـراء الانتخابـات للمجلـس الجديـد فـي ميعـاد لا يتجـاوز شـهرين مـن تاريـخ الحـل. وفـي الدسـتور المصـري. فقـد نصـت المـادة (137) منـه علـى ".... أصـدر رئيـس الجمهوريـة قـرار الحـل، ودعـا إلـى انتخابـات جديـدة خـلال ثلاثيـن يومـا علـى الأكثـر مـن تاريـخ صـدور القـرار، ويجتمـع المجلـس الجديـد خـلال الأيـام العشـرة التاليـة لإعـلان النتيجـة النهائيـة". وفـي دسـتور العـراق. نصـت المـادة (64/ثانيـا) منـه ألا يتجـاوز موعـد الانتخابـات الجديـدة التـي تعقـب حـل مجلـس النـواب سـتين يومـا مـن تاريـخ الحـل. وكذلـك ورد فـي نـص آخـر مـن الدسـتور فـي المـادة (54) منـه علـى قيـام رئيـس الجمهوريـة بدعـوة المجلـس الجديـد للانعقـاد خـلال خمسـة عشـر يومًـا مـن

(1) جهاد زهير ديب الحرازين، مصدر سابق, 231.

(2) أحمد محمد هادي الجزائري، التنظيم الدستوري لحل مجلس النواب في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة البصرة, 2012، ص151.

تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة. وفي دستور دولة الإمارات العربية المتحدة. فقد حددتها المادة (88) بأجل لا يتجاوز ستين يوما من تاريخ مرسوم الحل.

ولكن ماذا لو لم تحدد مدة زمنية لأجراء الانتخابات أو إذا تم تحديدها ولم يتم إجراؤها؟ عالجت بعض الدساتير هذه الحالة وقضت باعتبار إن قرار الحل كأن لم يكن، وعودة المجلس القديم للانعقاد بقوة القانون كضمانة لسد الفراغ الدستوري. ومثاله دستور دولة الكويت في المادة (107) التي نصت "... فإن المجلس المنحل يسترد كامل سلطته ويجتمع فورا كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد.". ولم تأخذ به دساتير الدول الأخرى موضوع البحث.

المطلب الثاني: أثار حل البرلمان

تظهر ملامح حل البرلمان من خلال الآثار التي يرتبها بتحديد الأوضاع القانونية للحكومة والبرلمان المنحل. وسنتناول هذا المطلب من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول-أثر الحل بالنسبة للبرلمان.

اتّجه الفقه الدستوري التقليدي إلى القول. إن الأثر الطبيعي الذي يترتب على قرار الحل بالنسبة للبرلمان هو توقفه عن ممارسة وظائفه الدستورية المتمثلة بالتشريع والرقابة؛ إذ يفقد أعضاء البرلمان صفتهم النيابية ويصبح البرلمان كأن لم يكن، وطبق ما يعرف بنظرية الموت المدني للبرلمان المنحل [1]. وتعود السلطة التشريعية وحتى تشكيل مجلس نيابي جديد إلى رئيس الدولة بوصفه صاحب الاختصاص الأصيل. وهو اتجاه الغالب من الدساتير العربية. وقد أخذ بهذا الاتجاه دستور دولة الكويت في المادة (61) الذي جاء فيه " إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير. جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون... ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ إلخ". وفي دستور مصر لسنة 2014 نصت المادة (156) انه "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد إلخ". وفي دستور العراق لسنة 2005 أشار في نص المادة (64/ثانيا) أنه " يدعو رئيس الجمهورية عند

(1) لؤي طارش محمد نعمان، مصدر سابق، ص37.

حل مجلس النواب إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستين يومًا من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلا ويواصل تصريف الأمور اليومية". وفي دستور دولة الإمارات الذي نص في المادة (113) أنه "إذا حدث فيما بين دور انعقاد المجلس الأعلى ما يوجب الإسراع على إصدار قوانين اتحادية لا تحتمل التأخير. فلرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين إصدار ما يلزم منها، وذلك في شكل مراسيم لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور... إلخ".

يستفاد من نصوص دساتير الدول موضوع البحث والتي تنظم حالة الضرورة التي توجب إصدار قوانين أثناء حل البرلمان وتخويل رئيس الدولة أو الوزارة ذلك. أن المجلس لم يعد قائما، ولا يمكن له أن يجتمع حتى في حالة الضرورة والاستعجال مما يشير إلى تبنيهم نظرية الموت المدني للبرلمان. وسقوط الأعمال التي تكون قائمة أمام المجلس بمجرد حله، وتعد كأنها لم تكن مادام لم يفصل فيها مثل الاستجوابات والاقتراحات التي قدمت للبرلمان تنتهي إذا انتهت مدة البرلمان أو حله [1].

وقد عمل الفقه على إيجاد تعديلات على هذه النظرية للحد من الآثار السلبية لهذه النظرية من خلال الآتي:

أولا- اجتماع البرلمان المنحل في حالات خاصة. وفق هذا الرأي يتم دعوة البرلمان المنحل للانعقاد في حالات معينة تستوجب انعقاده من أجل ممارسة اختصاصاته الدستورية [2]. وهدفه عدم ترك الدولة في فراغ، ولأجل حماية المصالح العامة والسهر للحفاظ عليها. مثل الضرورة أو موت مفاجئ لرئيس الدولة، أو الاستقالة.

ثانيا- عدم تأثر المجلس الأعلى بحل المجلس الأدنى. تتبنى بعض الدول أسلوب وجود المجالس النيابية العليا وجعلتها غير قابلة للحل [3]. لذلك تلجأ إلى الأخذ بقاعدة التأجيل للجلسات حتى اجتماع أعضاء المجلس الأدنى بعد انتخابه [4]. ولو نظرنا إلى السلطة التشريعية بدولة الإمارات لرأيناها تتكون من المجلس الأعلى للاتحاد والمجلس الوطني الاتحادي، فإذا حل المجلس الوطني فإن المجلس الأعلى باق لا يتأثر بمرسوم الحل ولا يمكن حله. ولا يمكن أن يكون هناك فراغ دستوري مؤثر. كما إن ممارسة الوظيفة

(1) -دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، (القاهرة: المؤسسة الحديثة للكتاب, 2010)، ط1، ص:148.

(2) -ميثم الخدوم، الحل الذاتي للبرلمان في بعض الأنظمة الدستورية، بحث منشور، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 3، السنة 8, 2016، ص555.

(3) علاء عبد المتعال، مصدر سابق، ص316.

(4) -ميثم الخدوم، مصدر سابق، ص557.

التشريعية والرقابية تبقى بسبب ممارستها من قبل المجلس الأعلى للاتحاد بنص الدستور، ودون أن يكون حل المجلس الوطني الاتحادي تأثير في التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية بدولة الإمارات.

إلا أن الفقه الدستوري الحديث ومن مفهوم الفكر الديمقراطي يرفض أن يستند الوضع القانوني للبرلمان المنحل على ما يسمى بالموت المدني، بل يجب استبدالها بنظرية الموت الحكمي حتى يمكن النظر في مباشرة بعض اختصاصات البرلمان المنحل لحين انتخاب مجلس جديد. تفاديا لحدوث فراغ دستوري قد يؤدي إلى انهيار دستوري. أي أن الدساتير لم تشر صراحة إلى الوضع الدستوري لاختصاصات البرلمان المنحل فيما يتعلق باختصاصات البرلمان والحكومة خلال فترة الحل للبرلمان [1]. فتقرر بعض الدساتير استمرار البرلمان المنحل في أداء وظائفه، أو أن تعهد إلى لجنة برلمانية دائمة مهمة الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية خلال الحل سعيا لضمان حضور برلماني يراقب السلطة التنفيذية.

الفرع الثاني-أثر حل البرلمان بالنسبة للحكومة.

يتوقف البرلمان عن ممارسة أعماله بصدور قرار حله، وحيث أن أعمال الحكومة تعرض على البرلمان لمناقشتها وفقا لمبدأ الرقابة المتبادلة بين السلطات، لكيلا تنحرف في استعمال سلطتها، أثير تساؤلا في الفقه هو **هل تبقى الحكومة تتمتع بمباشرة كامل اختصاصاتها أم أنها تقتصر فقط على تصريف الأمور المهمة في الدولة؟** انقسمت الأنظمة الدستورية إلى اتجاهين وعلى النحو الآتي:

(الأول) ممارسة السلطة التنفيذية لكامل اختصاصاتها أثناء حل البرلمان. وهو ما يعني مسئوليتها سياسيا أمام البرلمان الجديد عن كل ما صدر عنها من قرارات وأعمال [2].

(الثاني) تقييد عمل السلطة التنفيذية أثناء حل البرلمان. حيث حددت بعض الدساتير اختصاص السلطة التنفيذية أثناء مدة حل البرلمان بتصريف الأمور العادية فقط لحين إجراء انتخابات جديدة وتشكيل حكومة جديدة، تسمى حكومة تصريف الاعمال [3]. وهي تلك الاعمال اليومية الروتينية المألوفة للجهاز الإداري بالدولة، وتتم بشكل تلقائي وعادي ومستمر. والتي يتطلبها حسن سير المرافق العامة في البلاد. ولا تتضمن أي بعد سياسي. وقد تبنت معظم الدساتير ومنها دساتير الدول محل البحث هذا الاتجاه. ولكن إذا كان

(1) أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، حل البرلمان، دراسة مقارنة، (السعودية: مكتبة القانون والاقتصاد، 2014)، ط1، ص:26

(2) مجدي الشارف الشبعاني، مصدر سابق، ص518.

(3) علاء عبد المتعال، مصدر سابق، ص350.

هـذا ينطبـق علـى النظـام الدسـتوري فـي الكويـت أو مصـر أو العـراق. فإنـه لا ينطبـق علـى دولـة الإمـارات العربيـة المتحـدة لطبيعـة نظامهـا السياسـي وتنظيمهـا الدسـتوري. فحـل المجلـس الوطنـي للاتحـاد لا يـؤدي إلـى جعـل الحكومـة حكومـة تصريـف أعمـال. بسـبب أن المجلـس الأعلـى للاتحـاد هـو صاحـب السـلطة العليـا بالدولـة، وهـو مـن جمـع بيـده الوظيفـة التشـريعية والتنفيذيـة أيضـا، وهـو مـن يرسـم السياسـة العامـة للدولـة. ومـا المجلـس الوطنـي للاتحـاد إلا أحـد قنـوات السـلطة التشـريعية الأقـل تأثيـرًا بالدولـة بالنسـبة للـدور الكبيـر للمجلـس الأعلـى للاتحـاد.

الخاتمة:

بعد أن انتهينا من بحثنا هذا توصلنا إلى النتائج والتوصيات الآتية:

النتائج:

1. إن المشـرع المصـري تبنَّـى الحـل الرئاسـي فـي الدسـتور. فـي حيـن أن المشـرع الكويتي أخـذ بالحـل الرئاسـي والـوزاري، وإن المشـرع الإماراتـي أخـذ بالحـل المشـترك بيـن رئيـس الدولـة والمجلـس الأعلـى للاتحـاد كأسـلوب خـاص يختلـف عـن بقيـة دسـاتير الـدول بالاشـتراك بيـن السـلطة التشـريعية والتنفيذيـة، وأمـا المشـرع العراقـي، فقـد أخـذ بالحـل الذاتـي. حيـث جانبـه الصـواب حينمـا اعتمـد هـذا الأسـلوب فـي حـل البرلمـان. علـى الرغـم مـن أنـه أخـذ بالنظـام البرلمانـي، ومـن ثـم فإنـه فقـد أحـد الركائـز الأساسـية فـي التـوازن بيـن السـلطة التشـريعية والتنفيذيـة والتعـاون بينهمـا، ولاسـتحالة وقوعـه عمليـا، أدى إلـى عـدم تأثيـر السـلطة التنفيذيـة عليـه، وعـدم توافقـه مـع طبيعـة النظـام السياسـي فـي العـراق.

2. تبيـن إن طبيعـة قـرار حـل البرلمـان أنـه أداة دسـتورية باعتبارهـا حقـا يمنـح السـلطة التنفيذيـة اختصـاص وصلاحيـة تتولـى بموجبهـا وفقـا لمضمونهـا وشـروط اسـتعمالها المنصـوص عليهـا فـي الدسـتور، وذو طبيعـة قانونيـة وسياسـية مقـررة بالدسـتور، وإن مرسـوم الحـل يعتبـر عمـل حكومـي ذات صبغـة حكوميـة يخضـع لرقابـة القضـاء إذا خالـف الإجـراءات الدسـتورية.

3. أحسـن المشـرع الكويتـي والمصـري حينمـا أخذا بشـرط تسـبيب مرسـوم الحـل صراحة؛ ليمكـن الـرأي العـام مـن الحكـم علـى سـلامة الأسـباب التـي أدت إلـى الأخـذ بالحـل ولـم تأخـذ بـه دسـاتير الـدول الأخـرى موضـوع البحـث إلا بصـورة ضمنيـة كمـا فـي دسـتور دولـة الإمـارات العربيـة المتحدة.

4. تبيـن إنـه لا يمكـن اسـتقالة الحكومـة فـي دولـة الإمـارات إذا حـل المجلـس الوطنـي

الاتحادي. لطبيعة التركيب الدستوري التي أنفرد بها دستور الإمارات، لاستحالة التقاطع بين المؤسسات الدستورية واختصاصاتها، في حين أخذ به المشرع الكويتي والعراقي ولم يأخذ به المشرع المصري.

5. تبين إن اشتراط توقيع جهة معينة على مرسوم الحل في مصر. يتم بالتوقيع المشترك بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، في حين أنه في دولة الإمارات يكون بتوقيع رئيس الدولة بعد مصادقة المجلس الأعلى للاتحاد، ولم يأخذ به المشرع الدستوري العراقي.

6. تبين إن دساتير الدول محل البحث باستثناء الدستور العراقي نصت بعدم جواز حل مجلس النواب لذات الأسباب، ولم يشر إليه المشرع العراقي. وكذلك اتفقت الدساتير على تحديد مدة زمنية لإجراء انتخابات جديدة، دون أن تحدد جزاء جراء مخالفة هذا الشرط. باستثناء المشرع الكويتي الذي نص صراحة على عودة اجتماع مجلس الأمة وبصورة صريحة بالدستور.

7. تبنى المشرع الإماراتي رأيا بعدم تأثر المجلس الأعلى بحل المجلس الأدنى، وإن حل المجلس الوطني الاتحادي لا يؤثر على وجود المجلس الأعلى للاتحاد صاحب السلطة العليا بالدولة، وإن دساتير الدول الأخرى أخذت بنظرية الموت المدني وعودة الاختصاصات بيد رئيس الدولة مؤقتا لحين تشكيل المجلس الجديد، في حين أنه لا يؤدي إلى تقييدها بدولة الإمارات.

التوصيات:

1. ضرورة أن تنص دساتير الدول موضوع البحث على ضمانة مهمة وهي عدم جواز حل البرلمان إلا بعد مدة زمنية، وكيفية الرقابة على أعمال الحكومة بوقت الفراغ التشريعي، والنص على ضرورة انعقاد المجلس بالظروف الاستثنائية. والنص على ضرورة استشارة جهة معينة على مرسوم الحل كالمحكمة الدستورية العليا ضمانا للمشروعية الدستورية.

2. ضرورة النص صراحة بالدساتير للدول محل البحث على الأسباب الصريحة لحل البرلمان. لاطلاع الرأي العام به كما فعل المشرع الكويتي والمصري، مع النص صراحة بالدساتير على جزاء عدم إجراء الانتخابات بموعدها وفق ضوابط دستورية.

3. نوصي المشرع العراقي بضرورة التعديل الدستوري والتشريعي بالأخذ بأسلوب

الحل الوزاري الذي يعتبر أساس النظام البرلماني، وليتوافق مع الواقع الدستوري والسياسي العراقي. مع التوصية بالأخذ بأسلوب الاستفتاء لبقية دول المقارنة إمعانًا لمزيد من الانفتاح السياسي المنظم.

4. ضرورة التنظيم الدستوري والقانوني لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية أثناء حل البرلمان وتحديد اختصاصاتهم منعا للتفسير والاجتهاد.

قائمة المصادر والمراجع

المراجع العربية:

حرازين، جهاد زهير ديب (2013). حق حل البرلمان في النظم الدستورية، دراسة مقارنة. مكتبة الوفاء القانونية بالإسكندرية.

أبو زيد، محمد عبد الحميد (1988). حل المجلس النيابي، دراسة مقارنة. دار النهضة العربية.

سعيد، دانا عبد الكريم (2010). حل البرلمان وآثاره على استمرارية اعمال الدولة. المؤسسة الحديثة للكتاب.

السيد، أحمد عبد اللطيف إبراهيم (2014). حل البرلمان، دراسة مقارنة. مكتبة القانون والاقتصاد.

الشبعاني، مجدي الشارف (2016). حق حل البرلمان في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة [أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية].

عبد المتعال، علاء (2004). حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة. دار النهضة العربية.

عمران، علي سعد (2014). حدود حل البرلمان، دراسة مقارنة [أطروحة دكتوراة، كلية القانون جامعة بابل].

الليمون، عوض رجب (2006). سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان في الأردن، دراسة مقارنة [أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق جامعة القاهرة].

مسلم، خالد عباس (1997). حق الحل في النظام النيابي البرلماني، دراسة مقارنة [أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة].

نعمان، لؤي طارش محمد (2013). حل المجلس النيابي في النظامين الدستوريين اليمني والمصري، دراسة مقارنة [أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق جامعة أسيوط].

الترجمة الصوتية لمصادر ومراجع اللغة العربية: Romanized Arabic References:

ḥarāzīnun jihāda zuhayri dībi 2013). ḥaqqa ḥalli albarlamāni fī al-nnaẓmi al-ddustūriyyati dirāsata muqāranatin maktabatu alwafā'i alqānūniyyati bi-al-'iskndryh

'abū zaydin muḥammada 'abdi alḥamīdi 1988). ḥalla almajlisi al-nnīābiyyi dirāsata muqāranatin dāru al-nnahḍati al'arabiyyati

sa'īdun dānā 'abda alkarīmi 2010). ḥalla albarlamāni wa'āthārihi 'alā istimrāriyyatin a'māl al-ddawlata almu'uassasatu alḥadythatu lil-kitābi

al-ssayyidu 'aḥamida 'abdu al-llaṭīfi 'ibrāhym 2014). ḥalla albarlamāni dirāsata muqāranatin maktabatu alqānūni wa-al-iqtiṣādi

al-sshab'āniyyu majday al-sshārifa 2016). ḥaqqa ḥalli albarlamāni fī al-nnaẓmi al-ssīāsiyyati almu'āṣirati dirāsata muqāranati 'uṭrwḥata duktūrātin kulliyyata alḥuqwqi jāmi'ata al-'iskndryh

'abdu almuta'ālin 'alā'a 2004). ḥalla albarlamāni fī al'anẓimati al-ddustūriyyati almuqāranati dāru al-nnahḍati al'arabiyyati

'umrānun 'aliyya sa'di 2014). ḥudwda ḥalli albarlamāni dirāsata muqāranati 'uṭrwḥata duktūrātin kulliyyata alqānūni jāmi'ata bābili

al-llaymūnu 'iwaḍa rajabi 2006). sulṭata ra'īsi al-ddawlati fī ḥalli albarlamāni fī al'urduni dirāsata muqāranati 'uṭrwḥata duktūrātin kulliyyata alḥuqwqi jāmi'ata alqāhirati

muslimun khālida 'abbāsa 1997). ḥaqqa alḥilli fī al-nniẓāmi al-nnīābiyyi albarlamāniyyi dirāsata muqāranati 'uṭrwḥata duktūrātin kulliyyata alḥuqwqi jāmi'ata alqāhirati

na'amāni lu'uayyin ṭārsh muḥammada 2013). ḥalla almajlisi al-nnīābiyyi fī al-nnaẓẓāmīna al-ddustūriyyīna alyumniyyi wa-al-miṣriyyi dirāsata muqāranati 'uṭrwḥata duktūrātin kulliyyata alḥuqwqi jāmi'atan 'asayawṭṭu

Dissolution of the Federal National Council of the UAE: A comparative study

Mustafa Salim Al-Nujaifi[1]

Abstract:

The issue of dissolving the parliament in constitutional systems occupies an important position, as it is one of the means of mutual influence between the legislative and executive authorities in the state. It takes different forms and types, and it is considered an important guarantee that the elected authority will not deviate from the exercise of its constitutional functions. It establishes a balance between the authorities as opposed to ministerial responsibility, especially in parliamentary systems. Given the seriousness of this right, constitutions have covered it with a set of conditions that must be taken into account when conducting dissolution. The latter is a guarantee of constitutional legitimacy; otherwise, it is considered an unconstitutional procedure. The research is divided into three topics, the first deals with the definition of parliamentary dissolution. The second is the constitutional and jurisprudential basis for dissolving parliament and its legal nature. The third section, however, draws on the conditions for dissolving parliament and their implications.

Keywords: constitution, executive authority, parliament, ministerial, causation, elections, effects.

(1) College of Law - University of Sharjah (Sharjah – United Arab Emirates)
msmustafa@sharjah.ac.ae