

حل المجالس التشريعية الإشكالات والحلول-دراسة تحليلية مقارنة.

.Dissolution of legislation councils –comparative study

د.ماهر ابراهيم عبيد امام-أستاذ مساعد

Dr.Maher Ibrahim Ebed Emam

جامعة النيلين. كلية القانون قسم القانون العام، تخصص قانون دستوري

المستخلص

جاءت، هذه الدراسة بعنوان حل المجالس التشريعية الإشكالات والحلول دراسة تحليلية مقارنة وقد تناولنا في هذه الدراسة وسلطنا الضوء على حل المجالس التشريعية من حيث تناول مفهوم الحل وفلسفته وأسبابه وأنواعه وتطبيقاته في الدول التي تطبق النظام البرلماني.

و أهتمت، الدراسة بموضوع حل المجالس التشريعية باعتباره واحد من أهم الآليات التي تقوم عليها الأنظمة البرلمانية في الديمقراطيات اللبرالية.

اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن والتاريخي وذلك لوصف وتحليل النصوص الدستورية التي تعتمد عليها السلطة التنفيذية في حل المجالس التشريعية ، علاوة على الوقوف على التجارب العملية لموضوع الدراسة وتناول ذلك من الناحية التاريخية.

استنتجت. الدراسة أن حل المجالس التشريعية بواسطة السلطة التنفيذية يعتبر بمثابة سلاح مقابل لسلاح المسؤولية الوزارية امام السلطة التشريعية.

توصي الدراسة لعظم حل المجالس التشريعية والآثار التي تترتب عليها بتضمنين هذا الحق في الوثيقة الدستورية بصورة واضحة. كما نوصي توصي الورقة بإحاطة حق حل السلطة التشريعية بضمانات دستورية عديدة تكفل عدم إساءة استخدامه.

Abstract

This study entitled Dissolution of Legislative Councils, Problems and Solutions, is a comparative analytical study. In this study, we discussed the solution of the legislative councils in terms of addressing the concept of the solution, its philosophy, its causes and its applications. The study focused on the issue of dissolving legislatures as one of the most important mechanisms on which parliamentary systems in liberal democracies are based. The study was based on a descriptive, analytical, comparative and historical approach to describe and analyze the constitutional texts on which the executive authority relies on dissolving the legislative councils,

As well as to stand on the practical experience of the subject of the study and address it historically. The study **concluded** that the dissolution of the legislative councils by the executive branch is considered a weapon in return for the weapon of ministerial responsibility before the legislative authority. The study **recommends** that the dissolution of the legislative councils and the implications thereof should be clearly reflected in the constitutional document.

مقدمة

يعتبر، حل المجالس التشريعية بواسطة السلطة التنفيذية سلاحاً مقابلاً لسلاح سحب أو حجب الثقة عن الوزارة في النظام البرلماني، أو ما يعرف بالمسؤولية الوزارية السياسية أمام السلطة التشريعية، ويودي ذلك عملياً لخلق توازن بين الوزارة والسلطة التشريعية، لذلك يعتبر من الإبداعات التي توصل إليها الفكر الدستوري لحماية الأنظمة الدستورية والعمل على استقرارها وقد اعتنقت الدساتير المختلفة التي تطبق النظام البرلماني مبدأ حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان بوصفه ضرورة أساسية لفن ديناميكية هذا النظام، وتخليصاً للحكومة من ريق السيطرة المطلقة عليها من البرلمان، ووقاية لها من شطط وتعسف البرلمان في استخدامه لحق سحب الثقة من الوزارة، ويعتبر حق حل البرلمان أخطر الوسائل التي تملكها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، إذ يعتبر السلاح المقابل للمسؤولية الوزارية المقررة أمام البرلمان وعلى كليهما يقوم التوازن بين السلطة

التشريعية والسلطة التنفيذية، وتتبدى مظاهر خطورة حق الحل في كونه يؤدي للإلغاء المبسر للبرلمان قبل حلول الموعد القانوني الطبيعي المحدد لإنهاء وكالته عن الشعب⁽¹⁾ ولقد نشأ حق الحل في بريطانيا مهد النظام البرلماني وانتقل منها إلى بقية الدساتير البرلمانية المختلفة، على الرغم من ما أثاره هذا الحق في بداية نشأته من إعتراضات حول مدى ضرورته فلم يمنع ذلك من شيوع الأخذ به، وحق الحل قد يكون وزارياً أي بناء على طلب الوزارة، وذلك في حال نشوب نزاع بينها وبين البرلمان حول موضوع جوهرى، كما قد يكون حلاً رئاسياً بناء على رغبة أو طلب رئيس الدولة، يلجأ إليه في حالة قيام خلاف بينه وبين البرلمان، دفاعاً عن آرائه وسياسته التي يعتقد أنها تتفق مع ميول الشعب ورغباته⁽²⁾ كما أن هنالك أنواع أخرى للحل سنتعرض لها في حينها، وبناء على ذلك سوف أتناول في هذا الورقة حق حل البرلمان في النظام البرلماني من خلال بيان ماهية هذا الحق، وأسبابه وتطبيقاته.

أولاً: أسباب إختيار موضوع الورقة البحثية:-

هناك عدد من الأسباب التي حفرتني ودعتني إلى الإهتمام بموضوع حل المجالس التشريعية تتمثل هذه الأسباب في الآتي:-

1- الوقوف على المصادر التي تستند عليها السلطة التنفيذية في حل المجالس التشريعية.

2- إبراز أنواع حل المجالس التشريعية في مختلف التجارب الدستورية في العالم.

(1) د. مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الكتاب الاول القاهرة الطبعة الثانية عام 1981م، دن ، ص380
(2) د حسن مصطفى البحري رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة عين شمس بعنوان: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، في العام 2006/2005م ص318.

3-قلة الدراسات التي تناولت موضوع حل المجالس التشريعية بالبحث والدراسة.

ثانياً: أهمية موضوع الورقة البحثية:-

لهذه الورقة أهمية عملية تتمثل في بيان الأسس والمباني الصحيحة التي يستند عليها حل المجالس التشريعية وتأثير ذلك على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إضافة لأهمية نظرية تتمثل في الوقوف على الفلسفة التي ينشدها المشرع الدستوري من حل المجالس التشريعية.

ثالثاً: أهداف الورقة العلمية:-

تتمثل الأهداف التي يتغياها الباحث في هذه الورقة في الآتي:-

1- إبراز الواقع العملي لحل المجالس التشريعية من خلال التجارب الدستورية للدول التي تعتنق النظام البرلماني كنظام للحكم.

2- الوقوف على أسباب حل المجالس التشريعية في الأنظمة السياسية المختلفة.

رابعاً: مشكلة الدراسة:-

تمكن مشكلة الدراسة في هذه الورقة العلمية في الإجابة على الأسئلة التي يثيرها موضوع حل المجالس التشريعية وهي: ماهي الأسس والمباني التي يركز عليها حل المجالس التشريعية؟ وماهي المصادر التي يستند عليها حق الحل؟ ومهو أثر حل المجالس التشريعية على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟ وماهي الفلسفة التي ينشدها المشرع الدستوري من حل المجالس التشريعية؟.

تناولت الورقة العلمية في مبحثين في المبحث الأول تحدثت عن ماهية حل المجالس التشريعية وفيه تعرضت لتعريف حل المجالس التشريعية ثم نشأة حق الحل، وأنواع حق الحل وفي المبحث الثاني تناولت أسباب حل المجالس التشريعية وتطبيقاتها وفيه فصلت الحديث عن الأسباب المختلفة لحل المجالس التشريعية، وتطبيقاتها في بريطانيا والسودان.

المبحث الأول

ماهية حق حل البرلمان

وفي ماهية هذا الحق نتطرق إلى تعريف هذا الحق ونشأته وأنواعه وذلك وفقاً للآتي:

أولاً: تعريف حق حل البرلمان:

هنالك عدد من التعريفات لحق الحل نأخذ منها، يُعرف الفقه الدستوري حق الحل بأنه (إنهاء مدة المجلس النيابي قبل نهاية المدة القانونية المقررة لنيابة هذا المجلس أو أنه (إنهاء لنيابة المجلس التشريعي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي)⁽³⁾ كما تم تعريفه أيضاً بأنه إنهاء نيابة المجلس التشريعي قبل نهاية الفصل التشريعي أما بناء على طلب الوزارة في حالة نشوب نزاع بينها وبين البرلمان وأما بواسطة رئيس الدولة دفاعاً عن سياسته

(3) د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري المصري، د. ن، د. ط، مرجع، 232.

التي يعتقد أنها تتفق مع رغبات الشعب⁽⁴⁾ وأخيراً جاء تعريف حق الحل بأنه (قيام السلطة التنفيذية بإخلاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي أي هو الإنهاء المبسر أو المعجل للفصل التشريعي وهو وسيلة لتحكيم الشعب في النزاع الذي يقع بين الحكومة والبرلمان⁽⁵⁾

وتترتب على هذا التعريفات السابقة لحق الحل عدد من النتائج المهمة نلخصها في الآتي:

1- أن إجراء الحل هو تصرف قانوني lawful act بمعنى أن السلطة التنفيذية تلجأ إليه مستندة إلى ما هو مقرر في الدستور أو القانون أو الأعراف والتقاليد السائدة في الدولة وبذلك يخرج عن هذا المفهوم الحل الذي يكون ناتجاً عن إستخدام القوة كالثورة أو الإنقلاب الذي يطيح بنظام الحكم في الدولة.

2- أن حق الحل هو إمتياز تملكه السلطة التنفيذية وحدها مقابل حق البرلمان في إسقاط الوزارة أي أنه السلاح المقابل للمسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان⁽⁶⁾ ويترتب على ذلك أن حق الحل لاوجود له إطلاقاً في النظام الرئاسي، فلا يستطيع على سبيل المثال رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية -وهي مهد النظام الرئاسي أن يحل الكونجرس كما أن هذا الأخير لايملك بالمقابل تقرير المسؤولية السياسية للوزراء كما أنه لاوجود لحق الحل أيضاً في نظام حكومة الجمعية لأن البرلمان في هذا النظام هو المهيمن الحقيقي وهو صاحب الكفة الراجحة، فهو وحده الممثل للشعب أو الأمة، أما

(4) د. رأفت دسوقي، مرجع سابق، ص 155

(5) د. بشير على محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، طبعة 2004، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر ص 58

(6) د. حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص 320.

الحكومة فهي مجرد تابع أو أداة في يد البرلمان وبالتالي لا يتصور أن يكون للتابع حق عزل الأصيل⁽⁷⁾. أما النظام المختلط والنموذج المثالي المعبر عنه هو النموذج الفرنسي فقد نص الدستور الفرنسي الصادر في العام 1958م في المادة الثانية عشر منه على حق رئيس الجمهورية في حل الجمعية الوطنية بعد التشاور مع الوزير الأول بضوابط وقيود معينة⁽⁸⁾.

3- أن الحل هو إجراء يتم بموجبة إنهاء حياة البرلمان قبل إنتهاء المدة التي أنتخب من أجلها ولهذا فإن هذا الإجراء يطلق عليه حل البرلمان المتسرع أى المنجز قبل أونه premature dissolution .parliament

4- حق الحل وسيلة أساسية لإظهار ديمقراطية النظام البرلماني، ويعد هذا الحق تطبيقاً سلمياً لمبدأ سيادة الأمة الذي يوجب الإحتكام إلى هيئة الناخبين -الحكم الأعلى في الدولة في الأمور المهمة التي تتعلق بمستقبل البلاد⁽⁹⁾.

ثانياً: نشأة حق حل المجلس النيابي:-

نشأ حق الحل في بريطانيا سنة 1784م على إثر خلاف نشب بين وزارة وليم بت وهو من زعماء حزب التوري وبين مجلس العموم البريطاني بصدد مشروع قانون إصلاح إدارة الهند المقدم من قبل المسترفوكس الزعيم المنتمى إلى حزب الهويج المناهض لإمتيازات التاج البريطاني، وكانت الوزارة تؤيد وجهة نظر الملك التي

(7) د. بشير على محمد باز ، مرجع سابق ، ص 59 - 60.

(8) د. سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر، طبعة 1974-1975م، دار النهضة العربية القاهرة ص265.

(9) خالد عباس مسلم ، حق الحل في النظام النيابي البرلماني ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة عين شمس في العام 1997م ، ص 127-128.

تعارض مع وجهة نظر مجلس العموم وإزاء هذا التعارض طلب مجلس العموم من الملك إقالة الوزارة لأنها لا تتمتع بثقته إلا أن رئيس الوزارة بمهارته إستطاع إن يستعمل الرأي العام الإنجليزي ويتفق مع الملك على حل مجلس العموم وإجراء إنتخابات جديدة وبالفعل قام الملك بحل مجلس العموم وإجراء إنتخابات جديدة جاءت نتيحتها بفوز كاسح لحزب وليم بت⁽¹⁰⁾ وبعد ذلك إنتشر حق الحل في الدول التي أخذت بالنظام البرلماني كنظام للحكم، إلا إن ظهور هذا الحق أثار العديد من الإعتراضات ولاسيما في فرنسا فرأى كثير من الكتاب والمشرعين أن في الأخذ به إعتداء على حقوق ممثلي الشعب وعلى مبدأ الفصل بين السلطات وأنه يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة، إذ إن المجلس النيابي هو الممثل الوحيد لهذه السيادة فكيف تعطى السلطة التنفيذية حق الإعتداء عليها بالقضاء على البرلمان. إلا أن هذه الإعتراضات قد ردُّ عليها بأن البرلمان هو ليس صاحب السيادة ولكن هو ممثل للشعب، والحل يبدو في أحوال عديدة ضرورة واجبة لصالح البلاد كما أنه يساعد على الحد من إستبداد البرلمان وإسرافه⁽¹¹⁾.

ثالثاً: أنواع الحل :-

يذكر الفقه الدستوري أن حق حل البرلمان بواسطة السلطة التنفيذية في ضوء التجربة والممارسة العملية له إحدى صورتين فهو إما إن يكون بناء على رغبة رئيس الدولة في النظم الجمهورية أو الملك في النظم الملكية ويطلق عليه في هذه الحالة الحل الرئاسي أو الملكي، أو يكون بناء على طلب الوزارة فيطلق عليه الحل الوزاري وفي الحالتين لا يتم الحل إلا بإعلان من رئيس الجمهورية أو الملك. أما بالنسبة للحل الملكي أو الرئاسي فنجد

(10) السيد صبرى ، حكومة الوزارة ، حكومة الوزارة ، د.ن، طبعة القاهرة 1953م ص208

(11) د.مصطفى عفيفي ، مرجع سابق ، ص 380 – 381.

أن الحل في هذه الصورة يتم بناءً على رغبة أو طلب رئيس الدولة أو الملك الذي يستخدم حق الحل كواحد من إمتيازاته المعترف بها ويلجأ إليه رئيس الدولة أو الملك في حالة قيام خلاف بينه وبين البرلمان، دفاعاً عن رأيه وسياسته التي يعتقد أنها تتفق مع ميول الأمة ورغباتها، بالرغم من عدم تأييد الوزارة له في إستعمال حق الحل، ولذلك فإن رئيس الدولة لا يلجأ لهذا الحل إلا في أعقاب إقالة وزارة الأغلبية وتعيين وزارة من الأقلية تؤيد وجهة نظره وتقبل الحل⁽¹²⁾ ويتضمن حل البرلمان في هذه الصورة مخاطر عديدة، ولا يستحب اللجوء إليه ما لم يتيقن رئيس الدولة أو الملك تأييد الشعب لمعتقداته وأرائه وذلك لأن إعادة إنتخاب البرلمان المنحل تعنى أن الأمة قد إنحازت إلى نواها ضد رئيس الدولة، وفي ذلك إحراج شديد لموقف رئيس الدولة إذ يجب عليه في هذه الحالة الرضوخ لرأى وسياسة البرلمان المنحل بإعتبار أنها تعبر عن رأى وسياسة هيئة الناخبين، الأمر الذي يكون له أعمق الأثر على شخصيته وكرامته وسمعته لأنها تعتبر هزيمة شخصية له⁽¹³⁾.

أما الحل الوزاري فبموجبه يتم حل البرلمان بناء على طلب رئيس الوزراء، ويكون ذلك عادة عند نشوب خلاف بين الوزارة والبرلمان، كأن يقرر البرلمان سحب الثقة من الوزارة وترى الوزارة أنها على حق وأن أغلبية المجلس النيابي متعنتة، فتطلب من رئيس الدولة حل البرلمان كوسيلة غير مباشرة لإستفتاء الشعب في النزاع الذي أدى إلى سحب الثقة من الوزارة، فيقوم رئيس الدولة بناء على نصيحة ومشورة رئيس الوزراء بإصدار قرار حل البرلمان مع دعوة هيئة الناخبين إلى إنتخاب أعضاء جدد. فإذا جاءت نتيجة الإنتخابات العامة بذات الأغلبية البرلمانية السابقة، فإن الأمر يكون قد حسم لصالح البرلمان، إما إذا لم تأت هذه الأغلبية مرة أخرى فإن

(12) د. رمزي الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص 130 .

(13) د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، حل المجلس النيابي ، دراسة مقارنة ، طبعة سنة 1988م ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ص 149 - 151 .

هذا يعني أن الوزارة كانت على حق عند تشبثها برأيها بصدد موضوع النزاع⁽¹⁴⁾ وتجنّدت الإشارة إلى أن حل البرلمان سواء أكان حلاً وزارياً أم رئاسياً أو ملكياً يحاط في الغالب الأعم من الأحوال بضمانات دستورية عديدة تكفل عدم إساءة استخدامه ومن هذه الضمانات (أ) أن يشتمل مرسوم الحل على دعوة الناخبين لإجراء إنتخابات جديدة خلال فترة زمنية محدد (ب) أن يتضمن مرسوم الحل الأسباب التي دعت إلى حل البرلمان (ج) إستقالة الوزارة التي توقع مرسوم الحل وتعيين وزارة جديدة تقوم بالإشراف على الإنتخابات (د) ضرورة دعوة المجلس الجديد إلى الإجتماع عقب إتمام إجراءات الإنتخاب (هـ) عدم حل المجلس الجديد بذات الأسباب التي حل بها المجلس القديم⁽¹⁵⁾.

المبحث الثاني

أسباب حل البرلمان وتطبيقاته

تختلف الأسباب التي تؤدي إلى حل البرلمان ولكن بإستقراء التاريخ الدستوري للنظم البرلمانية وجدنا أن هنالك عدد من الأسباب تتمثل في الآتي:

أولاً: النزاع بين البرلمان والحكومة: conflict between government and parliament

(14) د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، مرجع سابق ، ص 155 - 157.

(15) د. رمضان محمد بطيخ ، تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية ، د.ط، دار الفكر العربي ، ص 62 - 63.

المعروف، أن النظام البرلماني يقوم على فكرة التعاون بين السلطات العامة في الدولة وبخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، غير أن هذا التعاون لا يمكن أن يؤدي إلى تعايش سلمي بين السلطتين المذكورتين على وجه الدوام، ومن ثم فإنه لا بد وأن يوضع في الإعتبار إمكانية حدوث خلاف حقيقي بين البرلمان والحكومة حول بعض المسائل ذات الأهمية، ويشكل حل البرلمان في هذه الحالة الوسيلة الملائمة للخروج من تلك الأزمة، ويعد هذا السبب أحد أهم الأسباب التي كانت تؤدي إلى حل البرلمان منذ القرن التاسع عشر، ولاشك أن تعبير نزاع أو خلاف هو تعبير واسع ويمكن أن يندرج ضمنه أي نزاع مباشر يحدث بين البرلمان والحكومة عقب هزيمة الحكومة أمام البرلمان، ويضاف إلى ذلك أي شكل من أشكال عدم الإستقرار الوزاري يمكن أن يعتبر نزاعاً⁽¹⁶⁾ وتطبيقاً لهذا السبب تم حل البرلمان في إنجلترا عام 1857 من قبل حكومة بلمرستون حيث أنه في مارس 1957م وجه مجلس العموم اللوم للحكومة بسبب السياسة التي تنتهجها في الصين، كما أدى النزاع المستمر بين المجلس والحكومة إلى دفع رئيس الوزراء⁽¹⁷⁾ إلى طلب حل البرلمان ومن الأمثلة الحديثة نسبياً لهذا السبب في بريطانيا مهد النظام البرلماني حل البرلمان بتاريخ 7 أبريل عام 1979م إثر نجاح الإقتراح المقدم بتاريخ 28 مارس 1979م من قبل حزب المحافظين المعارض بزعامة مارغريت تاتشر لحجب الثقة عن حكومة جيمس كالاهن.

في السودان ، نجد أن أغلب دساتير السودان المتعاقبة، قد نصت على حق رأس الدولة في حل المجلس التشريعي، بناء على نصيحة مجلس الوزراء فقد نص على هذا الحق قانون الحكم الذاتي 1953م، ودستور

(16) د. حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص 33.

(17) د. بشير على محمد باز، مرجع سابق، ص 73

السودان المؤقت 1956م وذلك لأن هذه الدساتير أخذت بالنظام البرلماني كنظام للحكم، أما دستور السودان الدائم لسنة 1973م لم ينص على حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان بصورة واضحة ولكن رغم ذلك فسرت المحكمة العليا في 1978/5/16م بناء على طلب تفسير تقدم به النائب العام للمواد 108 و124 من الدستور أن السلطة التنفيذية لها حق حل مجلس الشعب⁽¹⁸⁾ و تم تطبيق حل البرلمان عدة مرات ولأسباب مختلفة فنجد أن في فترة الحكم العكسري الأول عهد الفريق إبراهيم عبود حل المجلس التشريعي ضمن مؤسسات أخرى في الدولة وتولي عمل السلطة التشريعية المجلس الأعلى للقوات المسلحة الذي سيطر على السلطة وذلك بموجب الأمر الدستوري الأول الذي أصدره ذلك النظام وأيضاً حل المجلس الوطني لخلاف بين الحكومة والسلطة التشريعية وذلك في الرابع من رمضان عام 1999م وذلك فيما يعرف في السودان بقرارات الرابع من رمضان التي إنشقت على إثرها الحزب الحاكم إلى جناحين المؤتمر الوطني الذي تمثله السلطة التنفيذية والمؤتمر الشعبي الذي يمثله رئيس السلطة التشريعية التي حُلّت في ذلك الزمان. رغم أن المحكمة الدستورية في معرض فصلها في هذا النزاع قد توصلت من خلال استقراء نصوص دستور السودان لسنة 1998م النافذ وقتها أن الدستور سكت عن الجهة التي تملك حق حل المجلس الوطني، إلا أن المحكمة الدستورية رغم عدم النص على حل البرلمان فسرت أن إرادة المشرع الدستوري لم تتجه إلى إلغاء سلطات رئيس الجمهورية المتعلقة بجل المجالس النيابية، بل إرادة المشرع الدستوري قصدت أن يتصرف الرئيس وفق للأعراف الدستورية وما تمليه عليه الظروف وحالات الضرورة، وأنه يمثل السيادة العليا للبلاد والمسؤول من أمنها وإستقرارها وقد فعل، كما توصلت المحكمة الدستورية أيضاً إلي أنه عند إكتناف بعض نصوص الدستور للغموض أو عندما يلاحظ أن

(18) د. أ. د. يس عمر يوسف، القضاء الدستوري دراسة مقارنة، طبعة سنة 2005م، دار النهضة العربية القاهرة الصفحات 402، 403

عبارة من العبارات تحمل معان عديدة أو أن هنالك غياب نص كان من المفترض أن يضمه في الدستور فإنه يمكن اللجوء إلى مصادر أخرى لمعرفة ما كان يقصد المشرع وما هو التصرف الدستوري الصحيح في هذه الحالات وتستطرد المحكمة الدستورية - أباح فقهاء الدستور نظرية العرف المعدل للدستور_أخذت بلدان عديدة بنظرية الإباحة في حالة غياب النص وذلك لحل ما يواجهها من أزمات، ويمكن القول وفق الأعراف الدستورية وما تسيّر عليه البلدان الأخرى المشابهة للسودان في دساتيرها أن عدم النص على حالة معينة لا يعني منع رئيس الجمهورية من أن يتصرف وفق ما كلف به من مهام ومسؤوليات جسيمة تتعلق بالأمن والإستقرار ومصير البلاد.

ويمكن لرئيس الجمهورية عند حدوث بعض الحالات وفق ما استنبطه فقهاء الدستور أن يقوم بحل البرلمان حتى ولو لم يكن منصوصاً على حقه في ذلك في الدستور حتى ولو لم تنتهي فترة إنعقاد المجلس وقد حصر اتحاد البرلمان الدولية هذه الحالات التي يجوز فيها حل المجلس في الأتي :-

أ- حل المجلس عندما يقترب من نهاية فترة انعقاده.

ب- عندما تشعر الحكومة أن مسألة قد طرأت تستوجب الرجوع للناخبين.

ج- عندما تأمل الحكومة في تقوية موقفها في الإنتخابات.

وخلصت، المحكمة الدستورية بعد مناقشة المبادي المشار إليها أعلاه أن الرئيس مارس حقه في

إصدار ما رآه من قرارات الرابع من رمضان 1420هـ وفقاً للدستور وما يتصل به من أعراف وما هو

معمول به في البلدان الأخرى وما اقتضه الظروف الإستثنائية والضرورة والمصلحة العامة وما يفرضه

عليه واجبه بصفته أعلي سلطة في البلاد والمسؤول الأول عن أمنها وإستقرارها وسلامتها وقررت شطب الطعن الدستوري⁽¹⁹⁾، لا شك أن المحكمة الدستورية في هذه القضية قد تنكبت الطريق وجانبها الصواب في هذا القرار لأنه وفق القاعدة الفقهية المعروفة في مجال القانون لا إجتهااد مع وجود النص ، وطالما لم ينص الدستور على حق الرئيس في حل المجلس التشريعي هذا يعني عدم جواز الحل. في مصر نص الدستور الدائم الصادر في عام 1971م على الحل بسبب الخلاف بين الحكومة والبرلمان في المادة (27) فيه إلا أنه عملياً لم يتم حسب علمنا أن تم حل البرلمان بسبب خلاف بينه وبين الحكومة.

ثانياً: النزاع بين مجلسي البرلمان:-

وهذا السبب من أسباب حل البرلمان يكون دائماً في الدول البرلمانية التي تأخذ بنظام المجلسين في تشكيل السلطة التشريعية وقد يحدث خلاف بين المجلسين أثناء القيام بالعملية التشريعية أو الرقابية يصل إلى حد عدم الإتفاق بينهما وقد يصير كل منها على رأيه وموقفه ويرى أنه على صواب، وفي هذه الحالة تنص بعض الدساتير على حل المجلسين معاً وإجراء إنتخابات برلمانية جديدة بهدف تخليص البلاد من أى أزمة دستورية محتملة، وإجراء إنتخابات جديدة بهدف سهولة المرور داخل القنوات التشريعية وحتى لا تتعرض الدولة إلى تعطيل العمل التشريعي⁽²⁰⁾ كما أن الخلاف قد يحدث بين المجلسين بسبب بعض المسائل السياسية العامة، مما يؤدي إلى إثارة الرأي العام نتيجة تلك المناقشات العميقة ويكون الحل هو العلاج لتلك المناقشات، ويهدف الحل في هذه

(19) د. سابقة ابراهيم يوسف هباني وآخرون ضد رئيس الجمهورية م د/ق د/1/2000 مالصفحات 175،176،200

(20) د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، مرجع سابق ، ص 167.

الحالة إلى تمكين السلطة التنفيذية من تحقيق الإستقرار السياسي، حيث أن وقوع الخلاف بين المجلسين قد يؤدي إلى إصابة الحياة التشريعية بالشلل التام، بل قد يؤدي إلى إصدار قوانين لا تعبر إلا عن رغبة صانعيها، ومن ثم فإن الشعب صاحب السلطة الأصيل عليه أن يعبر عن رأيه ويمنح الثقة للمجلس الذي يرى أنه أقدر على التعبير عن رغباته وطموحاته⁽²¹⁾ ولكن تطبيقاً نجد أن حل البرلمان بسبب قيام نزاع بين مجلسيه أمر نادر الحدوث، وخاصة في بريطانيا مهد النظام البرلماني فنجد أنه في بريطانيا مثلاً منذ بداية القرن التاسع عشر وحتى الآن لجأت السلطة التنفيذية إلى حل البرلمان لهذا السبب مرتين فقط، وهاتان المرتان حدثتا في عهد حكومة حزب الأحرار برئاسة هنري هيرتس الأولى حدثت بتاريخ 10، يناير 1910م والمرة الثانية حدثت بتاريخ 1910/11/28م وسبب هذا النزاع كان يدور حول إختصاصات مجلس اللوردات فيما يتعلق بالمسائل المالية ومدى حقه في عدم الموافقة على مشروعات القوانين المحالة إليه عن طريق مجلس العموم سواء كانت مالية أو عادية، وقد تمخض هذا النزاع عن صدور قانون البرلمان العام 1911م الذي تم تعديله في عام 1949م⁽²²⁾.

ثالثاً: حل البرلمان إذا كان لا يمثل جمهور الناخبين:-

(21) د. بشير على محمد باز، مرجع سابق، ص 69-70.

(22) د. حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص 332.

وحل البرلمان وفقاً لهذا السبب يتمثل في قيام السلطة التنفيذية باللجوء إلى حل البرلمان على إعتبار أنه لم يعد يمثل إرادة الناخبين، سواء لحدوث تغيير في إتجاهات الرأى العام أو لإقرار قانون إنتخابى جديد ومن التطبيقات العملية لهذا السبب من أسباب حل البرلمان في النظام البريطاني ما تم من حل للبرلمان بتاريخ 1945/6/15م في عهد حكومة رئيس الوزراء السير ونستن تشر شل وبعد إجراء الإنتخابات العامة منيت الحكومة بهزيمة واضحة⁽²³⁾.

رابعاً حل البرلمان إذا إقتربت نهاية مدته: -

ويقع الحل في هذه الحالة لتجنب البلاد مخاطر الأعمال التي يقوم بها البرلمان في الفترة السابقة على إنتهاء مدته، وبيان ذلك أن بعض المجالس النيابية تعمد قرب إنتهاء مدة نيابتها إلى العبث بالقوانين، وإصدار تشريعات قد يكون الهدف منها في غير صالح الشعب، ومن ناحية أخرى فقد تسيطر على المجلس حمى الرغبة في إنجاز العديد من الأعمال التي يستهدف منها الأعضاء جمع أكبر عدد من الناخبين حولهم مما يشكل إضراراً بالمصلحة العامة⁽²⁴⁾ وفي هذه الحالات تلجأ السلطة التنفيذية إلى حل البرلمان لتجنب البلاد تلك المخاطر، ومن تطبيقات حل البرلمان لهذا السبب ما حدث في بريطانيا من حل للبرلمان بتاريخ 1964/9/25م في عهد حكومة رئيس الوزراء السير الليك دوغلاس وبعد إجراء الإنتخابات العامة، منيت الحكومة بهزيمة واضحة⁽²⁵⁾.

خامساً: الحل بسبب الإحتكام للناخبين بشأن مسألة محددة:

(23) د. حسن مصطفى البحرى، المرجع السابق، 332 - 333.

(24) د. عبد الله ناصف، مدي توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، رسالة دكتوراة مقدمة إى كلية الحقوق جامعة القاهرة سنة 1981م، ص 197.

(25) د. بشير على محمد باز، مرجع سابق، ص 71.

وهذا السبب يمكن أن تلجأ إليه السلطة التنفيذية عندما يثور الخلاف بينها والبرلمان حول مسألة معينة يشكل حسمها أهمية كبيرة في حياة البلاد، وفي هذه الحالة فإن السلطة التنفيذية تقوم بحل البرلمان وتحتكم إلى هيئة الناخبين للتعرف على رأيها بخصوص تلك المسألة، وتم تطبيق هذا السبب أيضاً في بريطانيا في تاريخ 25/10/1935م في عهد حكومة رئيس الوزراء بلدوين وبعد إجراء الانتخابات جاءت نتيجتها لصالح الحكومة.

سادساً: الحل بسبب السياسة الحزبية:-

على الرغم من أن هذا السبب لم يكن له وجود عملي في القرن التاسع عشر، إلا أنه بفضل نشوء الأحزاب السياسية الحديثة، أصبحت أهمية هذا السبب تتزايد يوماً بعد يوم، ويعتبر هذا السبب من أهم الأسباب لحل البرلمان في بريطانيا مهد النظام البرلماني، وحل البرلمان وفقاً للسياسة الحزبية يشمل نوعين من الاحتمالات أولها أن تستعمل الحكومة الحل كسلاح ضد المعارضة، وذلك بهدف إخراجها أمام الرأي العام وإضعاف مركزها، وتملك الحكومة الحق في إختيار اللحظة المناسبة لإجراء الانتخابات العامة ويكون ذلك عادة بعد إجراء إستطلاعات الرأي العام، وثانيها أن تلجأ الحكومة إلى حل البرلمان كوسيلة لتقوية مركزها بدعم الأغلبية البرلمانية، وهو ما يمكنها من إنجاز سياستها بسهولة ويسر، وتلجأ الحكومة عادة إلى ذلك في حال وجود تصدع أو إنشقاق خطير داخل صفوف الحزب الحاكم، ومثال لذلك ما حصل في بريطانيا في عام 2005م عندما حُل البرلمان بسبب الإنقسامات الخطيرة التي شهدتها حزب العمال الحاكم بسبب إشتراك بريطانيا في الحرب على العراق، أو في حال كانت الأغلبية التي تملكها الحكومة داخل مجلس العموم ضئيلة لاتمكنها من الإستمرار في تصريف شؤون الحكم بالفاعلية والكفاءة المطلوبة، وهو ما يحدث عادة في ظل

الحكومات الإئتلافية ولاشك أن حل البرلمان بناء على هذا السبب ينطوي على مخاطر كبيرة بالنسبة لمكانة الحكومة ومركزها، إذ أن الانتخابات العامة التي تعقب إجراء الحل قد لا تؤدي إلى الغرض منها في إذلال المعارضة أو دعم الأغلبية البرلمانية، بل على العكس قد تؤدي إلى النيل من هيبة الحكومة أو إضعاف مركزها أو إقصائها عن السلطة⁽²⁶⁾.

وطبق. حل المجلس التشريعي لهذا السبب في السودان في ظل حكومة الديمقراطية الثانية في ظل وزارة إئتلافية مؤلفة من الحزب الوطني الإتحادي وحزب الأمة جناح الإمام المهدي مما أثار أزمة سياسية في البلاد وذلك لأن الوزارة شعرت بأن الجمعية التأسيسية ستسحب الثقة عنها في الثامن من فبراير 1964م فأرادت أن تحول دون وقوع ذلك باللجوء لحل الجمعية التأسيسية نفسها، ولما كان دستور 1964م ينص على تحريم حل الجمعية التأسيسية، لذلك لجأت أحزاب الحكومة بالتعاون مع مجلس السيادة لحيلة دستورية لحل الجمعية التأسيسية بدفع 90 من أعضاء الجمعية التأسيسية لتقديم إستقلالهم من الجمعية وقام مجلس السيادة بناء على ذلك في السابع من فبراير من العام 1968م بحل الجمعية التأسيسية، على أساس أنها لم تعد تملك صلاحية وضع دستور دائم للبلاد، والذي يشترط لإقراره توافر أغلبية ثلثي أعضاء الجمعية، وهو ما يستحيل توافره بعد إستقالة 90 عضو من أعضاء الجمعية، وقد نجم عن هذا القرار أزمة سياسية عنيفة حيث أعلن أعضاء الجمعية التأسيسية المنتهين للمعارضة في تاريخ الثامن من فبراير 1964م رفضهم لقرار مجلس السيادة بحل الجمعية التأسيسية وحاولوا الدخول الى مقر الجمعية ، فتصدت لهم قوات الأمن ومنعتهم من ذلك فأصدر

(26) د.حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، 335.

أعضاء المعارضة بياناً أعلنوا فيه أن مجلس السيادة ومجلس الوزراء قد خرقا الدستور، وأتهم يسحبون الثقة من رئيس الوزراء ، كما قاموا برفع دعوي دستورية أمام المحكمة العليا مطالبين الحكم بعدم دستورية قرار حل الجمعية التأسيسية بواسطة مجلس السيادة ،وانتهت الأزمة بالدعوة لإنتخاب جمعية تأسيسية جديدة. (27) وقد حُلت الجمعية التأسيسية مرة أخرى في الخامس والعشرين من مايو من عام 1969م ضمن مؤسسات أخرى عن طريق الرئيس جعفر نميري الذي تولى السلطة في هذا التاريخ وقضى علي كل مؤسسات الدولة بموجب الأمر الدستوري الأول، وشكل مجلس لقيادة الثورة من ضباط القوات المسلحة الذين نفذوا الانقلاب على السلطة الحاكمة آنذاك. كما تم حل الجمعية التأسيسية في تاريخ 30 يونيو 1989 بموجب المرسوم الدستوري الأول الصادر من رئيس مجلس قيادة ثورة الإنقاذ الوطني والذي إضافة لحله للجمعية التأسيسية قضى علي جميع المؤسسات الساسية في الدولة وحل محلها مجلس ثورة الإنقاذ الوطني.

خلاصة القول نجد أنه من خلال إستعراضنا لحق حل البرلمان بواسطة السلطة التنفيذية نجد إن هنالك تفوق واقعي للسلطة التنفيذية في إستعمالها لحق حل البرلمان بالمقارنة مع السلاح الآخر الذي يملكه البرلمان وهو سلاح المسؤولية السياسية وخاصة في بريطانيا مهد النظام البرلماني وكل ذلك يدل على أن السلطة التنفيذية تتفوق واقعياً على البرلمان ولايوجد توازن بينهما كما إدعى بعض فقهاء القانون الدستوري والنظم السياسية وهو ما حدا ببعض الفقهاء إلى القول بتحول البرلمان إلى مجرد كلب حراسة برلماني ولكن بلا أسنان

الخاتمة :-

(27)د. أحمد شوقي محمود ، مبادي القانون الدستوري وتجربة السودان في السياسية ونظم الحكم، طبعة 1991-1992 الناشر مكتبة النصر فرع جامعة القاهرة الصفحات 135 و 136

في خاتمة هذه الورقة توصلت لعدد من النتائج والتوصيات تتمثل في الآتيـ

أولاً النتائج:-

1. يعتبر حق حل المجالس التشريعية من الإبداعات التي توصل إليها الفكر الدستوري لخلق توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك لحماية الأنظمة الدستورية والعمل على إستقرارها.
2. إعتنقت العديد من الدساتير التي تطبق النظام البرلماني مبدأ حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان بوصفه ضرورة أساسية لفن ديناميكية هذا النظام.
3. استنتجت الدراسة أن حل المجالس التشريعية بواسطة السلطة التنفيذية يعتبر بمثابة سلاح مقابل سلاح المسؤولية الوزارية امام السلطة التشريعية.
4. يؤدي حل المجلس التشريعي للإهاء المبسر للبرلمان قبل حلول الموعد القانوني الطبيعي المحدد لإنهاء وكرالته عن الشعب.
5. نشأ حق حل السلطة التشريعية في بريطانيا مهد النظام البرلماني وانتقل منها لبقية الدول التي اعتنقت النظام البرلماني كنظام للحكم.
6. إن حق الحل هو تصرف قانوني lawful act بمعنى أن السلطة التنفيذية تلجأ إليه مستندة إلى ما هو مقرر في الدستور أو القانون أو الأعراف والتقاليد السائدة في الدولة.
7. لا وجود لحق حل السلطة التشريعية بواسطة السلطة التنفيذية في النظامين الرئاسي والمجلسي.

8. يعتبر حق الحل تطبيقاً سلمياً لمبدأ سيادة الأمة الذي يوجب الإحتكام إلى هيئة الناخبين -الحكم الأعلى في الدولة في الأمور المهمة التي تتعلق بمستقبل البلاد.

ثانياً التوصيات:-

1. توصي الورقة بتضمين حق حل السلطة التشريعية في الوثيقة الدستورية بصورة واضحة.
2. توصي الدراسة بمحصر الحالات التي يجوز فيها للسلطة التنفيذية حل السلطة التشريعية وتضمينها في الوثيقة الدستورية بنص واضح حتي لا يستغل حق الحل.
3. توصي الورقة باحاطة حق حل السلطة التشريعية بضمانات دستورية عديدة تكفل عدم إساءة استخدامه.

قائمة المصادر والمراجع:

1. أحمد شوقي محمود ، مبادي القانون الدستوري وتجربة السودان في السياسية ونظم الحكم، طبعة 1991-1992 الناشر مكتبة النصر فرع جامعة القاهرة .
2. السيد صبرى ، حكومة الوزارة، د ن ، طبعة القاهرة 1953م
3. بشير على محمد باز ، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة ، طبعة 2004 ، دار الجامعة الجديدة للنشر.
4. حسن مصطفى البحرى رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة عين شمس بعنوان: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، في العام 2005/2006م

5. يس عمر يوسف، القضاء الدستوري دراسة مقارنة، طبعة سنة 2005م، دار النهضة العربية القاهرة
6. محمد عبد الحميد أبو زيد ، حل المجلس النيابي ، دراسة مقارنة ، طبعة سنة 1988م ، دار النهضة العربية ، القاهرة.
7. مصطفى محمود عفيفي ، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الكتاب الاول القاهرة الطبعة الثانية عام 1981م، دن ، ص380.
8. سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر، طبعة 1974-1975م، دار النهضة العربية القاهرة.
9. عبد الله ناصف مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق ، بجامعة القاهرة سنة 1981م،
10. رمزي طه الشاعر، القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري المصري،، د.ط، دن .
11. د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، منشأة المعارف الإسكندرية، د ط.
12. خالد عباس مسلم ، حق المحل في النظام النيابي البرلماني ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة عين شمس في العام 1997م .
13. رمضان محمد بطيخ، تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية، دار الفكر العربي، د ط،

المجلات القضائية:

مجلة المحكمة الدستورية - السودان في الفترة من 1999-2003م

