

## الفصل الثالث:

### المجلس التشريعي الفلسطيني

#### التمهيد

يعتبر المجلس التشريعي هو السلطة التشريعية في فلسطين وهو هيئة نيابية عن الشعب الفلسطيني، حيث يعتبر نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي، وفق ما أكدته المادة الخامسة من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م<sup>184</sup>. وإن أهم ما يميز النظام الديمقراطي النيابي عن غيره من الأنظمة هو وجود هيئة نيابية منتخبة تكون مستقلة عن الناخبين وذلك لمدة محددة حيث يكون النائب ممثلاً لكافة هيئة الناخبين. والمجلس التشريعي الفلسطيني هو أحد مكونات مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، تم تأسيسه بناء على إعلان المبادئ واتفاقية أوسلو الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة الاحتلال الإسرائيلي. ويقوم المجلس التشريعي الفلسطيني بمهام البرلمان حيث أنيطت به مسؤولية سن القوانين والرقابة على السلطة التنفيذية. ويتكون المجلس التشريعي من 132 عضواً يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب الحر. ويوجد في المجلس هيئة رئاسة المجلس التي تتكون بدورها من رئيس المجلس ونائبين له وأمين سر، وجرى العرف القانوني أن يتم إنتخابهم من بين أعضاء المجلس في أول دورة برلمانية لمدة عام كامل. إضافة إلى عدة لجان تنتظم نشاطات الأعضاء.

والقانون الأساسي الفلسطيني ينص القانون الأساسي في المادة (47) منه على أن "المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة. وأنه يتولى مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي". وتحدد المادة نفسها مدة المجلس التشريعي بأربع سنوات من تاريخ انتخابه بحيث تجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية. وجرى التعديل الدستوري في عام 2005م ونصت المادة (47) مكرر على أنه "تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية". وقد تم إحداث هذا النص لسد أي فراغ قانوني قد ينشأ في حال لم تُجرَ الانتخابات التشريعية أو عدم قدرة المجلس التشريعي الجديد على الانعقاد في ظل تهديدات إسرائيلية بعدم السماح للفلسطينيين بإجراء الانتخابات التشريعية خاصة في مدينة القدس، وستتناول في هذا الفصل طبيعة ونشأة وتطور المجلس التشريعي الفلسطيني وتكويناته، والأعمال التي يقوم بها المجلس التشريعي وفق القانون، وأيضاً هل يجوز حل المجلس التشريعي الفلسطيني من أي جهة قانونية في النظام الساسي الفلسطيني وفقاً للقانون، وهنا نجيب عن السؤال الثاني وهو، كيف يمكن حماية المجلس التشريعي من الحل؟ وما ضمانات الحل إن جاز؟

184. فلسطين. 2003م. القانون الأساسي المعدل. المادة (5)

والهدف من ذلك هو بيان مشروعية حل المجلس التشريعي الفلسطيني من عدمه، حيث استخدم الباحث في ذلك المنهج التحليلي المقارن، وتبين أن القانون الأساسي الفلسطيني "الدستور" ليجيز ولم يعطي الحق لأي جهة كانت بجل المجلس التشريعي.

### المبحث الأول: نشأة المجلس التشريعي الفلسطيني

إنبثقت فكرة إنشاء المجلس التشريعي الفلسطيني إلى وثيقة "إعلان المبادئ" التي وقعت في العاصمة النرويجية أوسلو بالأحرف الأولى في 19 أغسطس/ آب 1993م، وتم وضع التفاصيل المتعلقة بالمجلس التشريعي في الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية للمرحلة الانتقالية لعام 1995م<sup>185</sup>. كما أن المشرع الفلسطيني في المجلس التشريعي الأول<sup>186</sup> وضع في القانون الأساسي الإطار القانوني للمجلس التشريعي بإعتباره أحد الركائز الأساسية في النظام السياسي، حيث عدل على أحكام الاتفاقية من ناحية عدد أعضاء المجلس التشريعي<sup>187</sup>. حيث نصت وثيقة "إعلان المبادئ" على "أن أحد أهداف عملية المفاوضات هو إقامة سلطة حكومة ذاتية انتقالية فلسطينية تتمثل بمجلس فلسطيني منتخب لممارس سلطات وصلاحيات في مجالات محددة ومتفق عليها لمدة خمس سنوات انتقالية، ويكمن الهدف من الانتخابات وفقاً لنص المادة الثالثة لـ "إعلان المبادئ" في أنه "من أجل أن يتمكن الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة من حكم نفسه وفقاً لمبادئ ديمقراطية، وتجري انتخابات عامة ومباشرة وحررة للمجلس تحت إشراف ومراقبة دوليين متفق عليهما، بينما تقوم الشرطة الفلسطينية بتأمين النظام العام، وهذه الانتخابات ستشكل خطوة تمهيدية انتقالية هامة نحو تحقيق الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني ومتطلباته العادلة للشعب الفلسطيني".

### المطلب الأول: نشأة وتطور المجلس التشريعي الفلسطيني

المجلس التشريعي الفلسطيني يعتبر هو السلطة التشريعية الفلسطينية المنتخبة<sup>188</sup>. حيث يتولى مهامه التشريعية والرقابية، وقد جاء تأسيس المجلس التشريعي الفلسطيني استكمالاً لبناء مقومات السلطة الوطنية الفلسطينية، والتي عملت بداية من خلال مجلس حكم انتقالي مكوناً من 24 شخصاً والذي أُعطي صلاحية مباشرة المهام التنفيذية والتشريعية في آن واحد، وذلك حين إجراء انتخابات رئاسية وتشريعية في الأراضي الفلسطينية المتفق عليها. وقد

185. أحمد قريع. 2006م. الديمقراطية والتجربة البرلمانية الفلسطينية. ص 25.

186. استمرت مدة المجلس التشريعي الأول من عام 1996م وحتى عام 2006م.

187. جهاد حرب. 2006م. المجلس التشريعي الفلسطيني الثاني، تقييم الأداء للدورة التشريعية الأولى. ص 4.

188. فلسطين. 2003م. القانون الأساسي المعدل. المادة (47).

تمت نشأة المجلس التشريعي الفلسطيني الأول عام 1996م بناء على قانون الانتخابات رقم 13 لسنة 995م، أما المجلس التشريعي الثاني فقد تم انتخابه عام 2006م بناء على قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005م.

## الفرع الأول: المجلس التشريعي في ظل وثيقة إعلان المبادئ بين السلطة الفلسطينية ودولة الاحتلال (إسرائيل)

نصت وثيقة إعلان المبادئ في المادة رقم (1) على " أن أحد أهداف عملية المفاوضات هو إقامة سلطة حكومة ذاتية انتقالية فلسطينية تتمثل بمجلس فلسطيني منتخب ليمارس سلطات وصلاحيات في مجالات محددة ومتفق عليها لمدة خمس سنوات انتقالية"<sup>189</sup>. واعتبرت اتفاقية المرحلة الانتقالية أن المجلس الفلسطيني ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس المنتخب يشكلان سلطة الحكومة الانتقالية الفلسطينية لفترة انتقالية لا تتجاوز السنوات الخمس من تاريخ التوقيع على اتفاقية غزة- أريحا في 4 مايو/ أيار 1994م، وللمجلس المنتخب صلاحيات تشريعية وفقاً للاتفاقيات الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل، وحددت اتفاقية المرحلة الانتقالية عدد أعضاء المجلس الفلسطيني باثنين وثمانين عضواً (تم الاتفاق لاحقاً على جعل العدد 88 عضواً) يتم انتخابهم مباشرة وتلقائياً من الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية والقدس وقطاع غزة<sup>190</sup>.

وأكدت الوثيقة أن المجلس الانتقالي له حق الولاية على مستوى الضفة الغربية وقطاع غزة، باستثناء القضايا المتروكة للمفاوضات النهائية للوصول للحل الدائم<sup>191</sup>. وبموجب هذه الوثيقة تم توقيع اتفاق تنفيذي لاتفاقية أوسلو عرف باتفاق غزة- أريحا الموقع في 4 مايو 1994م في القاهرة. وكان نتيجته إنشاء ما سمي لاحقاً السلطة الوطنية الفلسطينية على جزء من الأراضي الفلسطينية المحتلة، في مدينتي غزة وأريحا. و بناءً على هذا الاتفاق تم إنشاء مجلس حكم انتقالي مكوناً من 24 شخصاً والذي أُعطي صلاحية مباشرة المهام التنفيذية والتشريعية في آن واحد، وذلك لحين إجراء انتخابات رئاسية وتشريعية في الأراضي الفلسطينية المتفق عليها<sup>192</sup> حيث أصدر هذا المجلس العشرات من القوانين الفلسطينية والتي طبقت في الضفة الغربية وقطاع غزة، وبنظرة سريعة إلى التشريعات الجديدة، يلاحظ بأنها تركز بشكل أساسي على الأمور الإدارية التنظيمية، التجارية،

189. فلسطين. 1993م. وثيقة إعلان المبادئ بين السلطة الفلسطينية والجانب الإسرائيلي. مادة رقم (1).

190. رامي منسي نصار. 2016م. الانقسام السياسي الفلسطيني والدور الرقابي للمجلس التشريعي الفلسطيني، ص12.

191. فلسطين. 1993م. وثيقة إعلان المبادئ بين السلطة الوطنية الفلسطينية والجانب الإسرائيلي. مادة (4).

192. باسم بشناق. 2016م. الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري مع شرح النظام الدستوري للسلطة الوطنية الفلسطينية. ص273.

المالية، الأراضي، الخدمات من صحة وتعليم، والأمر السياسي (انتخابات، نقل السلطات والصلاحيات وغيرها)<sup>193</sup>.

## الفرع الثاني: إنشاء المجلس التشريعي الأول عام 1996م

جرت أول إنتخابات عامة في فلسطين في شهر يناير من العام 1996م لإنتخاب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، وذلك طبقاً لقانون رقم (13) لعام 1995م وتعديلاته. واعتمد القانون سابق الذكر على نظام الأغلبية (الدوائر)، حيث كان الترشح فيه فردياً والانتخاب للأفراد بحسب عدد مرشحي الدائرة<sup>194</sup>. وفي أجواء من الشعور بالحرية والديمقراطية بدأت مسيرة الحياة البرلمانية لأول مجلس تشريعي منتخب في فلسطين على جزء من الأراضي الفلسطينية، حيث تمت الجلسة الافتتاحية في مدينة غزة بتاريخ 1996/3/7م، وأقسم الأعضاء البرلمانيين اليمين الدستوري التالي " أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن، وأن أحافظ على حقوق الشعب والأمة ومصالحهما وأن أحترم القانون، وأن أقوم بواجباتي حق القيام والله على ما أقول شهيد"، وكذلك تم انتخاب هيئة مكتب رئاسة المجلس والتي تتكون من رئيس المجلس ونائب أول ونائب ثاني بالإضافة إلى أمين السر<sup>195</sup>.

وقد بدأ المجلس التشريعي الفلسطيني بمباشرة أعماله التشريعية والرقابية، وبناءً عليه يحق للمجلس المنتخب أن يقوم بالتشريع الأولي المتمثل في إصدار القانون الأساسي الفلسطيني الذي يرقى لمستوى الدستور الذي ينظم الحكم في الدولة، كما يحق للمجلس التشريعي الثانوي المتمثل بإصدار الأنظمة والتشريعات الأخرى مثل قانون رقم (4) لسنة 1998م. بإصدار قانون الخدمة المدنية، ولكن أي تشريع سيصدر من المجلس يجب أن يتم إبلاغ لجنة التشريع الفرعية، التي أنشئت من قبل لجنة الشؤون المدنية والتي ستقوم في غضون ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ التشريع بالبت فيما إذا كان هذا التشريع يتجاوز نطاق ولاية السلطة أو لا يتفق مع احكام الاتفاقية بين السلطة واسرائيل، و إذا كان التقرير يؤكد ان هذا التشريع القانوني هو خارج نطاق صلاحيات السلطة، أو يتناقض مع روح اتفاقيات السلام، فإنه يعتبر باطل وغير ساري المفعول<sup>196</sup>.

193 - http://lawcenter.birzeit.edu/lawcenter/ar/homepage/2013-08-31-07-08-03- دراسة عن الوضع القانوني في فلسطين. جامعة بيرزيت. معهد الحقوق. رام الله.

194. موقع لجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية. 2006م. <http://www.elections.ps/ar/tabid/578/language/en-US/Default.aspx>

195. فلسطين. 2018م. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المجلس التشريعي الفلسطيني "تقييم الاداء خلال دورتي الانعقاد الاولى والثانية (مارس 1996 - مارس 1998) <https://pchgaza.org/ar/?p=6994>

196. فلسطين. 2018م. تقييم الاداء خلال دورتي الانعقاد الاولى والثانية (مارس 1996م - مارس 1998م. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المجلس التشريعي الفلسطيني) <https://pchgaza.org/ar/?p=6994>

## الفرع الثالث: إنشاء المجلس التشريعي الفلسطيني الثاني عام 2006م

بعد نشأة المجلس التشريعي الفلسطيني الأول عام 1996م وإقراره لعدد من التشريعات والقوانين والتي كان أبرزها النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني سنة 2000م والقانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وكذلك قانون الانتخابات لسنة 2005م. جرت الانتخابات التشريعية الفلسطينية الثانية في عام 2006م وفقاً لقانون الانتخابات العامة لسنة 2005م<sup>197</sup>. ولقد حدد قانون الانتخابات العامة لسنة 2005م عدد مقاعد المجلس التشريعي بمائة واثنين وثلاثين (132) مقعداً، وحدد مدة ولاية المجلس بأربع سنوات من تاريخ إنتخابه على أن تُجرى الانتخابات كل أربع سنوات بصورة دورية إعتيادية. وأصدر قانون الانتخابات نظاماً إنتخابياً مختلطاً مناصفة لعدد مقاعد المجلس التشريعي (50% - 50%) بين نظام الأغلبية (ذي الدوائر المتعددة غير المتساوية) والنظام النسبي (أو نظام القوائم) باعتبار الأراضي الفلسطينية دائرة إنتخابية واحدة، بحيث يتم إنتخاب ستة وستين نائباً على أساس نظام (تعدد الدوائر) موزعين على الدوائر الإنتخابية الست عشرة، حسب عدد السكان في كل دائرة وبما لا يقل عن مقعد واحد لكل دائرة<sup>198</sup>. وستة وستون نائباً يتم إنتخابهم على أساس نظام التمثيل النسبي (القوائم)<sup>199</sup>.

وهنا يجدر القول أن المجلس التشريعي الثاني أكثر ديمقراطية من سابقه، وذلك لارتكازه للقانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م والذي جاءت فيه المادة (5) "نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية..."، وأهم أركان الديمقراطية النيابية هي وجود هيئة نيابية منتخبة، وكذلك توزعت مقاعد المجلس التشريعي على الأحزاب السياسية والشخصيات المستقلة (باستثناء حركة الجهاد الإسلامي لم تشارك في الانتخابات) بما يتناسب مع اختلاف الانتماءات السياسية لهيئة الناخبين، فكان المجلس التشريعي ممثلاً عن الأحزاب السياسية كافة بما فيهم النواب المستقلون .

وقد تولى المجلس التشريعي الجديد مهامه بتاريخ 2006/2/18م وأدى أعضاؤه اليمين الدستورية، وتم انتخاب هيئة رئاسة المكتب، لينطلق في بدء أعمال دورته العادية الأولى<sup>200</sup>. وقد بدأت الدورة العادية الأولى بتاريخ 2006/3/6م ممارسة مهامه التشريعية والرقابية وفق ما جاء في القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م

197. <http://lawportal.birzeit.edu/portal/ar/2015-05-06-09-55-48/term/6.html> فلسطين. 2013م.

مرجع سابق جامعة بيرزيت. معهد الحقوق. رام الله.

198. فلسطين. 2005م. قانون الانتخابات الفلسطيني رقم 9. المادة (6) منه.

199. فلسطين، 2005م. قانون الانتخابات الفلسطيني. رقم 9. المادة (3) منه. موقع لجنة الانتخابات المركزية. فلسطين.

200. يعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته العادية السنوية على فترتين مدة كل منهما أربعة أشهر تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر آذار (مارس) والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول أو في دورات غير عادية بدعوة من رئيسه بناء على طلب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس فإذا لم يُدع رئيس المجلس إلى مثل هذا الاجتماع يعتبر الاجتماع منعقداً حكماً بالمكان والزمان المحددين في طلب أعضائه أو طلب مجلس الوزراء.

والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني<sup>201</sup>. وبعد فرز نتائج الانتخابات التشريعية لعام 2006م، حصلت كتلة التغيير والإصلاح التابعة لحركة حماس على معظم مقاعد المجلس التشريعي 75 مقعد من أصل 132، وهو ما دفع الرئيس عباس لتكليف السيد اسماعيل هنية من حركة حماس بتشكيل الحكومة العاشرة للسلطة الوطنية، وقد رفضت جميع الأحزاب السياسية مشاركة السيد هنية في حكومته وهو ما دفعه لتشكيل الحكومة من شخصيات تتبع حركة حماس<sup>202</sup>. وأدّت الحكومة الفلسطينية الجديدة برئاسة السيد اسماعيل هنية، بتاريخ 2006/3/29م اليمين القانونية أمام الرئيس محمود عباس في مدينة غزة ومن مدينة رام الله عبر نظام الربط التلفزيوني الفيديو كونفرنس<sup>203</sup>. وتعتبر هذه الحكومة هي العاشرة منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث منحها المجلس التشريعي ثقته في 2006/3/28م<sup>204</sup>. وبعدها فازت كتلة التغيير والإصلاح التابعة لحركة حماس بأغلبية مقاعد المجلس التشريعي مما سيمكنها من تشكيل الحكومة الفلسطينية العاشرة، قامت رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية بإجراء تعيينات وتنقلات جديدة في الأجهزة الامنية الفلسطينية وإعطاءهم أوامر بأنهم يتبعون لمؤسسة الرئاسة، مما شكل بعد ذلك عائقاً كبيراً أمام الحكومة الجديدة من أداء مهامها في بسط سيطرتها الأمنية وتحقيق الأمن والأمان للمجتمع الفلسطيني وحماية المؤسسات الحكومية من الفوضى والفلتان الذي كان يعم محافظات الوطن في تلك الفترة<sup>205</sup>.

أما بخصوص المجلس التشريعي فقد قام الاحتلال الاسرائيلي بتاريخ 2006/6/29م بجملة اعتقالات طالت 45 نائب من كتلة التغيير والإصلاح التابعة لحركة حماس ومن بينهم رئيس المجلس و أمين السر، وقد كان قبلهم 10 نواب فازوا في الانتخابات، وهم داخل سجون الاحتلال مما أدى لخلل عددي في النصاب المطلوب لانعقاد الجلسات و إقرار القوانين والقيام بالمهام المنوطة بالنواب في الرقابة على الحكومة ، حيث كانت تهدف

201. فلسطين. 2010م. أربع سنوات من العطاء رغم الحصار. هيئة تأليف من المجلس التشريعي الفلسطيني، ص 21.

202. فلسطين. 2010م. أربع سنوات من العطاء رغم الحصار. هيئة تأليف من المجلس التشريعي الفلسطيني، ص 22.

203. تم تشكيل مجلس الوزراء على النحو التالي: - 1- السيد إسماعيل عبد السلام هنية رئيساً للوزراء ووزيراً للشباب والرياضة.. 2- السيد ناصر الدين محمد أحمد الشاعر نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للتربية والتعليم العالي. 3- السيد محمود خالد الزهار وزيراً للشؤون الخارجية. 4- السيد عمر محمود مطر عبد الرازق وزيراً للمالية. 5- السيد سعيد محمد شعبان صيام وزيراً للداخلية والأمن الوطني. 6- السيد أحمد عبد الحميد مبارك الخالدي وزيراً للعدل. 7- السيد يوسف موسى محمد رزقة وزيراً للإعلام. 8- السيدة مريم محمود حسن صالح وزيرة لشؤون المرأة. 9- السيد زياد شكري عبد ربه الظاظا وزيراً للنقل والمواصلات. 10- السيد وصفي مصطفى عزت قيهما وزيراً للشؤون الأسرى. 11- السيد علاء الدين محمد حسين الأعرج وزيراً للاقتصاد الوطني. 12- السيد جودة جورج جودة مرقص وزيراً للسياحة والآثار. 13- السيد محمد رمضان محمد الأغا وزيراً للزراعة. 14- السيد عيسى خيرى عيسى الجعبري وزيراً للحكم المحلي. 15- السيد جمال ناجي شحادة الحضري وزيراً للاتصالات والتكنولوجيا. 16- السيد نايف محمود محمد الرجوب وزيراً للأوقاف والشؤون الدينية. 17- السيد باسم نعيم محمد نعيم وزيراً للصحة. 18- السيد عبد الرحمن فهمي عبد الرحمن زيدان وزيراً للأشغال العامة والإسكان. 19- السيد عطا الله عبد العال محمد أبو السبح وزيراً للثقافة. 20- السيد سمير عبد الله صالح أبو عيشة وزيراً للتخطيط. 21- السيد محمد إبراهيم موسى البرغوثي وزيراً للعمل. 22- السيد فخري فهد موسى تركمان وزيراً للشؤون الاجتماعية. 23- السيد عاطف إبراهيم محمد عدوان وزيراً للدولة. 24- السيد خالد إبراهيم إسحاق أبو عرفة وزيراً للدولة.

204. [http://www.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=FXkBH5a69118206366aFXkBH5](http://www.wafa.ps/ar_page.aspx?id=FXkBH5a69118206366aFXkBH5) موقع وكالة الأنباء الرسمية الفلسطينية- وفا.

205. حسن الجيصى. فلسطين. 2008م. صراع الإيرادات (السلوك الأمني لفتح وحماس والأطراف المعنية 2006-2007). ص 177.

إسرائيل إلى تعطيل عمل المجلس التشريعي الفلسطيني و تم قصف مبنى المجلس التشريعي في غزة أثناء حرب عام 2008م، وكذلك قصف عدد من مكاتب النواب في المحافظات الفلسطينية إضافة لقصف منازلهم ، ومنع نواب الضفة الغربية من السفر للخارج<sup>206</sup>.

### المطلب الثاني: تكوين المجلس التشريعي الفلسطيني

حددت المادة (47) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م بنصها "يعد المجلس التشريعي هو السلطة التشريعية المنتخبة"، وهذا يدل أن طريقة تكوينه تكون بالانتخاب، وهذا ما نصت عليه أيضاً المادة (48) من القانون الأساسي المعدل، إذ جاء فيها: "ينتخب أعضاء المجلس التشريعي انتخاباً عاماً حراً ومباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخابات"<sup>207</sup>. وبموجب قانون الانتخابات الفلسطيني رقم 9 لعام 2005م، يبلغ عدد أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني 132 عضواً، وهم يمثلون ستة عشر دائرة انتخابية، خمس دوائر في قطاع غزة وأحد عشر دائرة في الضفة الغربية بما فيها دائرة القدس<sup>208</sup>.

### الفرع الأول: شرط صحة انتخاب أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني

نظراً لأنّ المشرع الفلسطيني نص صراحة على أن نظام الحكم في فلسطين ديمقراطي نيابي، فإنه سيقوم بتكوين الهيئة النيابية من خلال الانتخابات، حيث أنها الوسيلة الوحيدة لإسناد السلطة في النظام الديمقراطي. ويكون نتيجة ذلك الانتخاب باعتباره الوسيلة الديمقراطية لإسناد الحكم وتكوين الهيئات النيابية التي تمثل الشعب، ولا يكفي أن يكون إسناد السلطة إلى الحكام بطريقة الانتخاب ليصبح النظام ديمقراطياً<sup>209</sup>. بل يجب أن يكون حق الاقتراع عاماً دون أن يكون مقيداً<sup>210</sup>. وتعتبر المجالس النيابية أداة التعبير في النظم للديمقراطية النيابية، وهي التي يمثل فيها النواب الشعب وينوبون عنه ويملكون السلطة في النيابة عنه، وقد اختلفت النظرة تجاه هذه المجالس من دولة لأخرى، وبالتالي تعتبر وكيلا عن الأمة حيث تفترض هذه النظرية أن الانتخابات تعتبر بمثابة توكيل من طرف

206. فلسطين. 2010م. أربع سنوات من العطاء رغم الحصار. هيئة تأليف من المجلس التشريعي الفلسطيني. ص 335 وما بعدها.

207. فلسطين. 2003م. القانون الأساسي المعدل. صدر بمدينة رام الله بتاريخ: 18/مارس/2003 ميلادية الموافق: 15/محرم/1424 هجرية، في عهد ياسر عرفات رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ويتكون من 121 مادة دستورية.

208. فلسطين. 2005م. قانون رقم (9) بشأن الانتخابات الفلسطينية، صدر في مدينة رام الله بتاريخ: 13/8/2005 ميلادي الموافق: 8/رجب/1426 هجري من قبل محمود عباس رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ويتكون من 117 مادة.

209. باسم بشناق. 2016م. الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري مع شرح النظام الدستوري للسلطة الوطنية الفلسطينية. ص 87.

210. يقصد بنظام الاقتراع العام ان حق الانتخاب يكون متاحا لغالبية المواطنين، والمشاركة في السلطة دون شروط خاصة تحصر المشاركة السياسية في فئات محدودة، يقصد بنظام الاقتراع المقيد أن النظام الانتخابي يشترط في الناخب ان يكون متمتعاً بنصاب مالي او كفاءة علمية او تعليمية.

الناخبين إلى المجلس النيابي، في حين أن الانتخابات ماهي إلا اختبار الناخبين للنائب الذي يعتبرونه أصح من غيره<sup>211</sup>. وقد حدد المشرع الشروط المطلوبة في المرشح لعضوية المجلس التشريعي كما يأتي:

١. أن يكون فلسطينياً.
٢. أن يكون قد أتمّ الثامنة والعشرين عاماً من العمر أو أكثر في اليوم المحدد لإجراء الاقتراع.
٣. أن يكون اسمه مدرجاً في سجل الناخبين النهائي.
٤. أن يكون مقيماً إقامة دائمة في الأراضي الفلسطينية.

ولا بد أن يكون مقدم الطلب ممن تنطبق عليهم أحكام المادة (11) من قانون الانتخابات، يجب إحضار كتاب الاستقالة من الوظيفة متضمنة عبارة: "قدمت الاستقالة لغرض الترشح للانتخابات التشريعية الثانية"، ويرفق معها أيضاً ما يفيد تقلدها واستلامها من الجهة التي يعمل لديها مقدم الطلب<sup>212</sup>. كما يجب أن تتضمن كل من القوائم الانتخابية حداً أدنى لتمثيل المرأة لا يقل عن: امرأة واحدة على الأقل من بين الأسماء الثلاثة الأولى في القائمة. امرأة واحدة على الأقل من بين الأسماء الأربعة التي تلي ذلك. امرأة واحدة على الأقل في كل خمسة أسماء تالياً.

### الفرع الثاني: هيئة مكتب المجلس التشريعي وتشكيل اللجان

هيئة مكتب رئاسة المجلس التشريعي الفلسطيني<sup>213</sup> هي الهيئة التي تدير أعمال المجلس وتمثله في المناسبات الرسمية وتطبق نظامه الداخلي وتتكون من رئيس المجلس ونوابه الأول والثاني وأمين سر المجلس<sup>214</sup>. وقد نص النظام

---

211. عدنان الدوري. القانون الدستوري والنظم السياسية. ليبيا. الجامعة المفتوحة الليبية. بغازي. دار الكتب الوطنية. ص 229.

212. لا يجوز لفئات الموظفين التالية ترشيح أنفسهم لمنصب الرئيس أو عضوية المجلس إلا إذا قدموا استقالاتهم من وظائفهم قبل الموعد المحدد للإعلان عن قوائم الترشيح النهائية، وتعتبر استقالاتهم مقبولة وسارية المفعول اعتباراً من ذلك التاريخ، دون الإجحاف بحق أي منهم في أن يتقدم بطلب توظيف لدى وجود أي شاغر في دوائر السلطة الوطنية أو الهيئات أو المؤسسات التي استقالوا منها، وان تخضع إعادة توظيفهم لشروط المسابقة والاختيار أسوة بغيرهم من المتقدمين للتوظيف وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية وقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية أو أنظمة التوظيف في الهيئات والمؤسسات العامة: أ) الوزراء. ب) موظفو السلطة الوطنية الفلسطينية المدنيين والأمنيين و/أو الذين يتقاضون راتباً أو مخصصاً شهرياً من خزانة السلطة، أو الصناديق العامة التابعة لها، أو الخاضعة لأشرافها. ج) موظفو المؤسسات العامة والهيئات الدولية ومجالس الهيئات المحلية. د) مدراء ورؤساء وموظفي المنظمات الأهلية. 2- لا يجوز لرؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية، وأعضاء ورؤساء المجالس المنتخبة في المؤسسات والهيئات الأخرى.

213. فلسطين. 200م. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني. الوقائع الفلسطينية، مادة رقم (1).

214. جهاد حرب. سامي جبارين. طبيعة عمل المجلس التشريعي الفلسطيني في الفترة ما بين تموز 2007م وتموز 2008م. رام الله. ص 14.

الداخلي للمجلس التشريعي، وكذلك العرف البرلماني في كل الدول الديمقراطية أنه يتم انتخابهم من بين أعضاء المجلس في أول دورة برلمانية لمدة عام كامل، إضافة إلى عدة لجان برلمانية<sup>215</sup>.

### أولاً: كيفية انتخاب هيئة رئاسة المكتب

#### أ. إنتخاب هيئة المكتب

١. يدعو رئيس السلطة الوطنية المجلس التشريعي إلى الاجتماع في دورته العادية الأولى في بداية الأسبوع الثاني الذي يلي إعلان النتائج الرسمية للانتخابات ويفتح الجلسة بإلقاء خطاب شامل.

٢. يقوم المجلس في جلسته الأولى بانتخاب هيئة المكتب ويشغل كرسي الرئاسة أكبر الأعضاء الحاضرين سناً ويتولى أعمال السكرتارية أصغر الأعضاء سناً وإذا تعذر قيام أي منهما بواجباته لأي سبب من الأسباب يجوز استخلافه بمن يليه سناً حسب الحال، وتنتهي مهمتهما بانتخاب هيئة المكتب.

٣. لا يجوز إجراء أية مناقشة في المجلس قبل انتخاب هيئة المكتب<sup>216</sup>.

#### ب. إنتخاب رئيس المجلس التشريعي

تعتبر رئاسة المجلس التشريعي فرصة تنافسية بين نواب البرلمان، وهو أهم منصب يعرض على النواب، لذلك ينبغي فيمن سيترشح لهذا المنصب أن يتمتع بالنزاهة والخبرة الإدارية وأن يتحمل المسؤولية ويتقبل الجميع على اختلاف وجهات نظرهم<sup>217</sup>. وقد جاء في أحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي، أنه تختار هيئة المكتب المؤقتة بموافقة المجلس، ثلاثة من أعضاء المجلس من غير المرشحين لمساعدتها على فرز وعد الأصوات ويُعطى كل عضو منتخب حاضر في الجلسة ورقة يكتب عليها اسم العضو الذي يريد انتخابه رئيساً، ويدعو الرئيس المؤقت الأعضاء واحداً فواحداً فيحضر العضو بداته ويلقي ورقته والعضو الذي يحوز على الأغلبية المطلقة للمجلس يكون رئيساً<sup>218</sup>.

215. فلسطين. 200م. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني. الوقائع الفلسطينية، مادة رقم (2). 1- يدعو رئيس السلطة الوطنية المجلس التشريعي إلى الاجتماع في دورته العادية الأولى في بداية الأسبوع الثاني الذي يلي إعلان النتائج الرسمية للانتخابات ويفتح الجلسة بإلقاء خطاب شامل. 2- يقوم المجلس في جلسته الأولى بانتخاب هيئة المكتب ويشغل كرسي الرئاسة أكبر الأعضاء الحاضرين سناً ويتولى أعمال السكرتارية أصغر الأعضاء سناً وإذا تعذر قيام أي منهما بواجباته لأي سبب من الأسباب يجوز استخلافه بمن يليه سناً حسب الحال، وتنتهي مهمتهما بانتخاب هيئة المكتب. 3- لا يجوز إجراء أية مناقشة في المجلس قبل انتخاب هيئة المكتب.

216. المرجع نفسه.

217. ماجد راغب الحلو. 2012م. القانون الدستوري. مصر. القاهرة. دار المطبوعات الجامعية. ص138.

218. فلسطين. 2000م. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني. مادة رقم (4) منه.

وإذا لم تتوفر الأغلبية المطلقة للمجلس يؤخذ الاثنان اللذان حصلا على أعلى الأصوات ويعتبران مرشحين للرئاسة ويجري حينئذ التصويت عليهما فقط ويكتفي في هذه الحالة بالأغلبية النسبية وإذا تساوت الأصوات يقترح بينهما ويعلم الرئيس المؤقت نتيجة انتخاب الرئيس<sup>219</sup>.

### ج. إنتخاب نواب رئيس المجلس التشريعي وأمين السر

يجري انتخاب النائبين وأمين السر واحدا تلو الآخر بالطريقة التي جرت في انتخاب الرئيس، ثم يقوم الرئيس المؤقت بدعوة هيئة المكتب المنتخبة لتولي مسؤولياتها<sup>220</sup>. تم انتخاب الدكتور عزيز دويك رئيسا للمجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية 70 صوت من أصل أصوات 116 نائب حضروا الجلسة الافتتاحية للدورة السنوية الأولى 2006/2/18م وتم انتخاب الدكتور أحمد بحر نائبا أول والدكتور حسن خريشة نائب ثاني والدكتور محمود الرجحي أميناً للسر، وجميعهم فازوا من كتلة التغيير والاصلاح البرلمانية بالتركية. وتستمر أعمال هيئة المكتب إلى يوم افتتاح الدورة العادية التالية، حيث تكون مدة الدورة العادية سنة ميلادية ويعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته العادية السنوية على فترتين، مدة كل منهما أربعة أشهر تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر آذار (مارس) والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول<sup>221</sup>. ويتخلل بين كل فترة اجازة برلمانية شهرين، بمعنى أن المجلس له إجازة في فصل الشتاء شهرين يناير وفبراير، وإجازة صيفية شهرين يوليو وأغسطس، وبذلك تكتمل مدة الدورة البرلمانية العادية سنة ميلادية مكونة من اثني عشر شهراً.

### ثانياً: تشكيل اللجان البرلمانية الدائمة في المجلس التشريعي الفلسطيني

اللجان البرلمانية: وهي هيئات تنتخب داخل المجلس التشريعي من بين أعضائه وتوكل إليهم مهمة دراسة مشاريع القوانين إذ أن من المفروض، أن يستند المجلس إلى دراستها وتقاريرها لكي يصوت في النهاية على أساس مقترحاتها<sup>222</sup>. وتعتبر اللجان في المجلس التشريعي هي العمود الفقري لعمله في ممارستها لدورها في العمل التشريعي والرقابي، وتقوم اللجان بتنفيذ مهامها من خلال إجراءات المتابعة للشكاوى والعرائض المحالة إليها، بالإضافة إلى أخذ المبادرات تجاه القضايا والمواضيع التي تدخل ضمن اختصاصاتها، ودراسة الخطط والاتفاقات باعتبارها برلمانات مصغرة وفي كثير من الدول يطلق عليها مصطلح "المطبخ التشريعي"<sup>223</sup>. وتعد اللجان هي صاحبة

219. فلسطين. 2000م. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني مادة رقم (8) منه.

220. المرجع السابق. مادة رقم (9)

221. فلسطين. 2010م. أربع سنوات من العطاء رغم الحصار. هيئة تأليف من المجلس التشريعي الفلسطيني. ص 45.

222. أحمد سيفان. 2008م. الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة. منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت. ص 352.

223. عمر حسبو. 1994م. اللجان البرلمانية دراسة مقارنة. مجلة روح القوانين. العدد العاشر. القاهرة. ص 10.

الاختصاص في كل ما يتعلق بسير العمل من حيث الأداء والوظيفة وذلك لكونها المطبخ التشريعي، فلا يُعْرَضُ موضوع على المجلس التشريعي إلا وبحال على اللجنة المختصة لتقوم بدراسته، وتقدم اللجنة تقريراً بشأنه للمجلس ومن ثم يتخذ القرار، وتنقسم اللجان إلى لجان دائمة ولجان مؤقتة.<sup>224</sup>

أ- **اللجان الدائمة:** هي عدة لجان لها مهمة الرقابة على السلطة التنفيذية، وبالنظر في مشاريع القوانين والاقتراحات والقضايا التي يحيلها المجلس أو رئيسه<sup>225</sup>. وتنقسم إلى: لجنة القدس. لجنة الأراضي ومقاومة الاستيطان. لجنة شؤون اللاجئين (اللاجئين والنازحين والمغتربين الفلسطينيين). اللجنة السياسية (المفاوضات، والعلاقات العربية والدولية) اللجنة القانونية (القانون الأساسي، القانون والقضاء). لجنة الموازنة والشؤون المالية، واللجنة الاقتصادية (الصناعة والتجارة والاستثمار والإسكان والتموين والسياحة والتخطيط). لجنة الداخلية (الداخلية والأمن والحكم المحلي). لجنة التربية والقضايا الاجتماعية (التربية والتعليم والثقافة والإعلام والشؤون الدينية والآثار والشؤون الاجتماعية والصحية والعمل والعمال والأسرى والشهداء والجرحى والمقاتلين القدامى والطفولة والشباب والمرأة). لجنة المصادر الطبيعية والطاقة (المياه والزراعة والريف والبيئة والطاقة والثروة الحيوانية والصيد البحري). لجنة الرقابة لحقوق الإنسان والحريات العامة<sup>226</sup>.

وتشكيل اللجان الدائمة في المجلس في بداية كل دورة انعقاد من خلال وصول هيئة المكتب لترشيحات الأعضاء لعضوية اللجان، مع وجوب الاشتراك في إحدى اللجان وجواز العضوية في لجنة ثانية لمن يرغب، وتتولى هيئة المكتب قبول طلبات الترشيح وتقوم بتنسيقها بالتشاور والتوافق مع مقدميها ثم يتم بعد ذلك عرض تشكيل اللجان بصورتها النهائية على المجلس للموافقة عليه، مع عدم جواز الجمع بين منصب الوزير أو عضوية هيئة المكتب وعضوية إحدى اللجان، ويتم انتخاب مقرر ورئيس لكل لجنة من أعضائها، ومن ثم يعرضوا على المجلس لأخذ الموافقة عليهم<sup>227</sup>.

ب- **اللجان المؤقتة:** هي لجان خاصة يشكلها المجلس وتكون اختصاصاتها في النظر في دراسة أو بحث أي موضوع ما يعرض على المجلس التشريعي، وتستمر في عملها حتى يصدر قرار من المجلس بشأنه، وتتنوع اللجان المؤقتة إلى نوعين لجان خاصة ولجان مشتركة<sup>228</sup>.

وتشكل اللجنة الخاصة من هيئة المكتب وعدد من الأعضاء وتسمى لجنة شؤون المجلس، ويجوز للمجلس أن يشكل لجان منفردة أو مشتركة مع لجان أخرى للنظر في قضايا دائمة أو مؤقتة ولأهداف محددة. وتنعقد اللجان

224. - [www.plc.ps/ar/home/page/Committees/%D8%AA%D8%B4%D9%83%D9%8A%D9%8](http://www.plc.ps/ar/home/page/Committees/%D8%AA%D8%B4%D9%83%D9%8A%D9%8)

موقع المجلس التشريعي الفلسطيني، غزة.

225. عمر حسبو. مرجع سابق. ص 23.

226. فلسطين. 2010م. أربع سنوات من العطاء رغم الحصار. هيئة تأليف من المجلس التشريعي الفلسطيني. ص 46.

227. فلسطين. 2000م. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني. المواد (49) و (53) منه.

228. عمر حسبو. مرجع سابق. ص 23.

بنفس الطريقة التي ينعقد بها المجلس مع خلاف أن جلساتها سرية وغير علنية وتكون في الأسبوع الذي يسبق جلسة المجلس<sup>229</sup>. وتقوم اللجان من خلال اجتماعاتها بالمهام الموكلة إليها سواء أكانت تشريعية أو رقابية ولها من خلال رؤسائها أن تطلب من أي وزير أو مسئول في أي مؤسسة من مؤسسات الدولة حضور جلساتها، وأية معلومات أو إيضاحات تتعلق بالموضوعات المطروحة عليها أو التي تدخل ضمن اختصاصها<sup>230</sup>. وتلتزم كل لجنة بتقديم تقرير عن الموضوع المحال إليها خلال المدة التي يحددها المجلس وفي حالة عدم الالتزام بالمدة، للرئيس أن يطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير وتحديد المدة اللازمة لإتمامه ويعرض الرئيس الأمر على المجلس ليقرر ما يراه وللمجلس أن يدرج هذا الموضوع في جدول أعماله. ويحق للجنة وبالتنسيق مع هيئة مكتب المجلس أن تستعين في أدائها لمهامها بالمستشارين والخبراء وذوي الكفاءات العالية في التخصصات المختلفة من داخل الوطن أو من خارجه وفقاً للحاجة أو الضرورة<sup>231</sup>.

#### المبحث الثاني: اختصاصات المجلس التشريعي

لخصت المادة (47) الفقرة (1) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م اختصاصات المجلس بقولها "المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة" وفي الفقرة (2) من المادة ذاتها "بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي". يتضح من نص المادة السابقة أن اختصاص المجلس التشريعي الفلسطيني يظهر في وظيفتين أساسيتين هما التشريع والرقابة.

#### المطلب الأول: اختصاص التشريع

يعتبر تشريع القوانين أحد أهم اختصاصات أي برلمان في دول العالم، وغالبا ما يكون الاختصاص مطلق للبرلمان في مجال الوظيفة التشريعية، ولا يقيد في ذلك إلا ما ينص عليه الدستور من حقوق أساسية للأفراد لا يجوز المساس بها، وبناءً على ذلك فإن تشريع القوانين العادية يجب أن تستند لأحكام الدستور وإلا تعرضت هذه القوانين للطعن بها بعدم الدستورية؛ لأن الدستور يعتبر الإطار القانوني الذي يجب أن تتحرك ضمن سياقه أي تشريعات برلمانية ولا تتجاوزه<sup>232</sup>. والقانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م. لم يقيد الصلاحيات

229. فلسطين. 2000م. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني. مادة (17) منه.

230. عمر حسبو. مرجع سابق. ص 10.

231. فلسطين. 2000م. الناظم الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني. مادة (60) منه.

232. فلسطين. 1999م. المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية، مارس 1996- مارس 1998، المركز الفلسطيني لحقوق الانسان. ص 21.

التشريعية للمجلس، بل منح المجلس التشريعي الفلسطيني صلاحيات مطلقة في نظر وإقرار القوانين العادية في كافة المجالات والإجراءات التشريعية<sup>233</sup>، وتنقسم مراحل تشريع القوانين إلى مرحلة الاقتراح والإقرار.

### الفرع الأول: مرحلة اقتراح مشروع القانون

تبدأ عادة العملية التشريعية بالاقتراح التشريعي، حيث تعتبر عملية اقتراح القوانين هي المرحلة الأولى من مراحل الوظيفة التشريعية للقوانين والتي تعتبر اختصاص أصيل للمجلس التشريعي، وحقا من حقوقه وفق ما نصت عليه المادة (56) الفقرة (2) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م ذاته على أحقية كل عضو من أعضاء المجلس التشريعي في اقتراح القوانين<sup>234</sup>. ونص النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني أنه يجوز لكل عضو أو أي لجنة برلمانية اقتراح القوانين وفق ما نصت عليه المادة (67) "يجوز لعضو أو أكثر من الأعضاء أو أية لجنة من لجان المجلس إقتراح مشروع قانون أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغائه، ويحال كل اقتراح مرفقاً بالأسباب الموجبة والمبادئ الأساسية على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس بعد الاستماع لرأي اللجنة قبول الاقتراح أحاله إلى اللجنة القانونية لوضعه في مشروع قانون متكامل لتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو التي تليها. وكذلك يحق لمجلس الوزراء أن يقترح مشروعات القوانين ويقدمها للمجلس التشريعي، وفق ما نصت عليه المادة (70) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م<sup>235</sup>. وللمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين، وقد وضع النظام الداخلي للمجلس التشريعي آلية العمل بخصوص مشاريع القوانين والاقتراحات المقدمة من مجلس الوزراء في المادة (65) بما يأتي<sup>236</sup>:

١. يحيل مجلس الوزراء القوانين أو الاقتراحات إلى الرئيس مرفقه بمذكراتها الإيضاحية وعلى الرئيس أن يحيل المشروع أو الاقتراح إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي، على أن تقدم اللجنة تقريرها خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إحالته إليها.

٢. ترسل نسخة عن المشروع أو الاقتراح إلى كل عضو قبل ثلاثة أيام على الأقل من موعد جلسة عرضه على المجلس.

233. فلسطين. 2010م. أربع سنوات من العطاء رغم الحصار. هيئة تأليف من المجلس التشريعي الفلسطيني. ص 49.

234. فلسطين. 2003م. القانون الأساسي المعدل، المادة رقم (56) منه. الفقرة (2) لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في: "2.... اقتراح القوانين، وكل اقتراح تم رفضه لا يجوز إعادة تقديمه في نفس دور الانعقاد السنوي.

235. فلسطين. 2003م. القانون الأساسي المعدل. مادة رقم (70) منه. " مجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين".

236. فلسطين. 2000م. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني. مادة رقم (65) منه.

٣. يشرع المجلس بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة بمناقشة عامة للمشروع إجمالاً بمناقشة المبادئ العامة قبل التصويت على المشروع بقبوله لاستكمال الإجراءات بشأنه، ويجوز للمجلس أن يقرر البدء في المناقشة العامة دون انتظار تقرير اللجنة المختصة.

٤. بعد المناقشة العامة يطرح المشروع على المجلس للتصويت عليه لقبوله فإذا رفضه اعتبر المشروع مرفوضاً وإذا وافق على قبوله أحاله إلى اللجنة المختصة لإجراء التعديلات المناسبة على ضوء المناقشة العامة التي أجراها.

٥. على الرئيس إحالة مشروع القانون إلى اللجنة القانونية لإبداء ملاحظاتها القانونية اللازمة.

وبعد اتمام مرحلة اقتراح القوانين سواء كان الاقتراح من النواب أو من اللجان البرلمانية أو من مجلس الوزراء، يجب عرضها على المجلس التشريعي وإضافتها على جدول أعمال الجلسات البرلمانية؛ وذلك لمناقشتها وإقرارها بالقراءة الأولى والقراءة الثانية تم التصويت عليه، ثم رفعه للرئيس للتصديق عليه والأمر بنشره في الجريدة الرسمية حسب الأصول المتبعة.

### الفرع الثاني: مرحلة إقرار مشاريع القوانين

تبدأ عملية التشريع بالاقتراح التشريعي، وبعد عملية اقتراح القوانين تحال مشروعات القوانين المقدمة من مجلس الوزراء إلى لجان المجلس لفحصها وتقديم تقرير عنها<sup>237</sup>، وقد نص النظام الداخلي للمجلس التشريعي في عدد من مواده تبدأ من المادة 65 وحتى المادة 72 تفصيلاً لهذه المرحلة حيث إنها تمر بعدة إجراءات للوصول إلى إصدار ونشر أي قانون جديد أو تعديل سواء بالإضافة أو الإلغاء لأي نص من القوانين السابقة<sup>238</sup> وذلك على النحو الآتي:

#### أولاً: مرحلة المناقشة العامة

بعد الانتهاء من المرحلة الأولى من مراحل العملية التشريعية وهي مرحلة اقتراح القوانين، نأتي إلى المرحلة التالية وهي المناقشة العامة، حيث تختص بمناقشة مشروع القانون المقدم من الجهات التي حدد لها القانون صلاحية تقديم مقترحات القوانين للمجلس، من حيث التركيز على التوجهات والمبادئ العامة في المشروع والفلسفة التي

237. ماجد راغب الحلو. القانون الدستوري. مرجع سابق. ص 292.

238. فلسطين. 2010م. أربع سنوات من العطاء رغم الحصار. هيئة تأليف من المجلس التشريعي الفلسطيني. ص 50.

- تحكمه<sup>239</sup>. وتكون هذه المرحلة بعد أن يستقبل رئيس المجلس التشريعي مشاريع القوانين أو الاقتراحات من مجلس الوزراء أو من أحد أعضاء المجلس أو من أي لجنة برلمانية، ويتم إتباع إتخاذ من الاجراءات<sup>240</sup> على النحو التالي:
1. يقوم الرئيس بإحالة المشروع أو الاقتراح إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي، وتلتزم اللجنة المختصة بتقديم تقرير للمجلس في مدة لا تتجاوز أسبوعين.
  2. يتم إرسال نسخة من المشروع إلى أعضاء المجلس التشريعي لدراسته قبل الجلسة بثلاثة أيام على الأقل من موعد الجلسة المقررة للمناقشة.
  3. يتم تحديد جلسة لأعضاء المجلس كافة لمناقشة عامة لمشروع القانون (مناقشة المبادئ العامة) وخلال هذه الجلسة يتم قبوله أو طلب التعديلات عليه أو رفضه<sup>241</sup>.
  4. بعد اتمام المناقشة العامة يطرح المشروع على المجلس للتصويت عليه لقبوله، فإذا رفضه اعتبر المشروع مرفوضاً، وإذا تم قبوله يتم إحالته للجنة المختصة لإجراء أي تعديل عليه.
  5. على رئيس المجلس التشريعي إحالة مشروع القانون إلى اللجنة القانونية لإبداء أي ملاحظات قانونية عليه.

#### ثانياً: مرحلة القراءة الأولى

بعد أن يتم قبول مشروع القانون بالمناقشة العامة يتم تحديد جلسة لإقرار مشروع القانون بالقراءة الأولى، وخلال هذه المرحلة يتم مناقشة مشروع القانون مادة مادة بعد تلاوتها والاقتراحات المقدمة بشأنها من اللجنة المختصة أو من الأعضاء، ويتم التصويت من قبل الأعضاء على كل مادة، ثم يجري التصويت على المشروع في مجمله، حيث يتم إقرار مشاريع القوانين بالأغلبية المطلقة والتي تعني 50%+1 من مجموع النواب الحاضرين في جلسة التصويت، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك مثل تعديل أي مادة من القانون الأساسي يحتاج لتصويت أغلبية الثلثين من مجموع النواب في المجلس التشريعي الفلسطيني<sup>242</sup>.

239. <http://lawportal.birzeit.edu/portal/ar/2015-05-06-09-55-48/term/20.html> جامعة بيرزيت - معهد

الحقوق، رام الله.

240. باسم بشناق. مرجع سابق. الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري مع شرح النظام الدستوري للسلطة الوطنية الفلسطينية. ص 323.

241. باسم بشناق. مرجع سابق. الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري مع شرح النظام الدستوري للسلطة الوطنية الفلسطينية. ص 324.

242. فلسطين. 2000م. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني مادة (68) ومادة (16) منه.

### ثالثاً: مرحلة القراءة الثانية

بعد إتمام مرحلة القراءة الأولى لمشروع القانون، يتم تحديد جلسة مرة أخرى في مدة لا تزيد عن شهر من تاريخ إقرار المشروع في جلسة القراءة الأولى، وفي هذه الجلسة يتم قراءة مشروع القانون بالقراءة الثانية، وهنا تقتصر هذه القراءة على مناقشة التعديلات المقترحة، ويتم التصويت عليها ثم يصوت على المواد المعدلة نهائياً<sup>243</sup>.

### رابعاً: مرحلة إصدار القوانين

يتم إقرار مشروع القانون بالقراءة الثالثة أو فور إنتهاء أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية، يحيل رئيس المجلس التشريعي مشروع القانون إلى رئيس السلطة الوطنية للمصادقة عليه، وإصداره خلال شهر من تاريخ الإحالة له، ومن ثم ينشر في الجريدة الرسمية، ولرئيس السلطة الحق في الإعتراض على مشروع القانون وإعادته للمجلس مشفوعاً بملاحظاته عليه خلال مدة الشهر من تاريخ الإحالة له، وفي حالة قيام رئيس السلطة برد مشروع القانون إلى المجلس، تتم إعادة مناقشته في المجلس مع ملاحظات الرئيس فإذا لم يقتنع المجلس بملاحظات الرئيس فله أن يعيد إقراره بالأغلبية المطلقة والتي تعني 50%+1 من مجموع النواب الحاضرين في جلسة التصويت، وفي هذه الحالة يعد نافذاً ويلزم النشر الفوري بالجريدة الرسمية<sup>244</sup>.

### خامساً: مرحلة نشر القوانين ونفاذها

بعد موافقة رئيس السلطة الفلسطينية على مشروع القانون المحال إليه من قبل المجلس التشريعي، يقوم بإصدار القانون موقفاً عليه، وعلى الفور يجب نشر القانون في الجريدة الرسمية للسلطة الفلسطينية (الوقائع الفلسطينية) ويصبح القانون ساري المفعول بعد ذلك ويعمل به بعد ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانه ونشره بالجريدة الرسمية<sup>245</sup>.

243. فلسطين. 2000م. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني. مادة (68) منه.

244. فلسطين. 2000م. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني. مادة (16) ومادة (71) منه.

245. يتولى ديوان الفتوى والتشريع إعداد وإصدار الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية"، وهي الأداة الرسمية لنشر التشريعات الصادرة عن الجهات المختصة في الدولة، وشرط لنفاذها، ولعلم كافة المواطنين بما للوصول الأمثل للمعلومة، وقد نص القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، على ضرورة نشر القوانين في الجريدة الرسمية، حيث نصت المادة (116) على: "تصدر القوانين باسم الشعب العربي الفلسطيني، وتنتشر فور صدورها في الجريدة الرسمية، ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك". ويتم نشر الجريدة الرسمية ورقياً وإلكترونياً، وتصدر بأعداد عادية تنشر بشكل دوري وأرقام متسلسلة. ويصدر الديوان أعداداً ممتازة، كلما دعت الضرورة إلى ذلك، بناءً على طلب من الرئيس أو رئيس الوزراء. وينظم عمل الجريدة الرسمية أحكام القانون رقم (29) لسنة 1949م وتعديلاته، وتم تنظيم عملية الاشتراك وبيع وتوزيع الجريدة الرسمية بموجب قرار وزير المالية رقم (1) لسنة 2012م. وينشر في الجريدة الرسمية الآتي: التشريعات الرئيسية والمراسيم والقرارات الرئاسية الصادرة عن الرئيس، اللوائح والأنظمة الصادرة عن رئيس الوزراء، قرارات مجلس الوزراء، القرارات والتعليمات الوزارية، الأحكام القضائية الواجب نشرها بموجب التشريعات النافذة، الإعلانات الواجب نشرها بموجب التشريعات النافذة، كل ما نصت التشريعات النافذة على نشره في الجريدة الرسمية.

## المطلب الثاني: اختصاص رقابي

تعتبر الوظيفة الرقابية التي تحظى بها المجالس النيابية مهمة جدا وذلك على جانب الوظيفة التشريعية، وذلك لعظيم أثرها على الأداء السياسي والإداري لأي حكومة، ووفقا للنظام الديمقراطي النيابي فإن البرلمان بنوابه المنتخبين يقومون نيابة عن الشعب في أداء المهام التشريعية والرقابية للوصول إلى أفضل مستوى في أعمال الحكومة<sup>246</sup>. وتتكون وسائل المحاسبة والمساءلة وفقاً لأحكام القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية والنظام الداخلي للمجلس التشريعي في حق السؤال، والاستجواب، وحق إجراء تحقيق عن طريق تشكيل لجان خاصة لهذا الغرض، وحق إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي، وحق سحب الثقة من الحكومة أو بعض أعضائها، وحق تلقي العرائض والشكاوى من المواطنين<sup>247</sup>.

### الفرع الأول: السؤال

على الرغم من تعدد الوسائل الرقابية التي يستعين بها نواب المجالس النيابية في أداء واجبهم الرقابي ومواجهة الحكومة؛ إلا أن حق السؤال هو الأكثر شيوعاً واستعمالاً بين البرلمانيين وأعضاء الحكومة (الوزراء)<sup>248</sup>. ويعتبر السؤال حسب النظام الداخلي للمجلس التشريعي بأنه استفهام عضو المجلس التشريعي عن أمر يجمله، أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور<sup>249</sup>. وقد عرفه بعض الفقهاء بأنه "حق يمكن الأعضاء في البرلمان من معرفة أمور يجهلونّها، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين وهو يمثل علاقة مباشرة بين السائل والمسؤول"<sup>250</sup>.

وتنص الفقرة (3) من المادة (56) من القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية على حق كل عضو من أعضاء المجلس التشريعي في توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم. كما تنص المادة (75) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على حق العضو في توجيه الأسئلة للوزراء إذ جاء فيها "1- يحق للعضو توجيه الأسئلة إلى الوزراء، وله استجوابهم عن أمر يريد معرفة حقيقته أو للتحقق من

246. فلسطين. 2010م. أربع سنوات من العطاء رغم الحصار. هيئة تأليف من المجلس التشريعي الفلسطيني. ص50.

247. فلسطين. 2003م. القانون الأساسي المعدل. مادة (47) فقرة 2 "بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي.".

248. حنين عماد فارس. 2016م. رقابة التشريعي على أعمال الحكومة في فلسطين. جامعة النجاح الوطنية. ص44.

249. فلسطين. 2000م. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني. مادة (75) منه.

250. سليمان الطماوي. 1979م. السلطات الثلاث في الدساتير العربية. جمهورية مصر العربية. القاهرة. دار الفكر العربي. ط4. ص455.

حصول واقعة علم بها، ومعرفة الإجراءات التي اتخذت أو قد تتخذ في أمر من الأمور". وحتى يأخذ السؤال قيمة قانونية لابد من التقيد بالشروط التي تنص عليها النظام الداخلي للمجلس التشريعي وهي كما يأتي<sup>251</sup>:

١. أن يكون السؤال مكتوباً من قبل عضو المجلس التشريعي.
٢. وأن يتم تقديمه لرئيس المجلس الذي بدوره يقوم بتبليغه للوزير المعني بالسؤال.
٣. وأن يكون السؤال واضحاً ومحدداً للأمور المراد الاستفهام عنها بدون أي تعليق.
٤. وأن يدرج السؤال على جدول أعمال المجلس في أقرب جلسة ممكنة.
٥. وأن ينقضي مدة أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغ السؤال للوزير المعني وذلك حتى يتمكن من الرد على السؤال الموجه إليه.

بعد أن تستكمل وتستوفي الشروط سالفه الذكر، وحلول موعد الجلسة المخصص في أعمالها السؤال المطروح، يقوم الوزير بالرد على الأسئلة أو السؤال الموجه إليه، وله أن يطلب تأجيل الإجابات لجلسة أخرى يحددها المجلس، وفي حالة رد الوزير المعني يجوز لعضو المجلس الذي وجه السؤال أن يستوضح الوزير، وأن يعلق على إجابته بإيجاز مرة واحدة، وبهذا الصدد حصر القانون حق التعليق على رد الوزير بمقدم السؤال فقط.

#### الفرع الثاني: الاستجواب

يعرف الاستجواب وفق الفقه الدستوري على أنه "وسيلة تحقيق برلماني توجه إلى الحكومة من خلال معارضي سياساتها"<sup>252</sup>. حيث تنص المادة (56) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، والمادة (75) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي السالف ذكرهما، على هذه الأداة الرقابية. وهناك فرق ما بين الاستجواب والسؤال، إذ لا يقتصر الاستجواب على طلب الاستيضاح والاستفهام عن أمر ما أو واقعة معينة، بل يتعدى ذلك فهو بمثابة اتهام موجه من عضو المجلس التشريعي للحكومة أو للوزير المعني، ويقصد منه النقد والتجريح واللوم لوزير بذاته وانتقاد سياساته أو التنديد في تصرفات الحكومة بشكل عام وانتقاد وتجريح سياساتها<sup>253</sup>. ونظراً لأهمية الاستجواب في الرقابة البرلمانية؛ وحتى تتحقق القيمة القانونية منه وتكفل عدم إساءة استعماله، وتضمن جدية اللجوء له يجب التقيد بهذه الشروط وفق نظام المجلس<sup>254</sup>، أن يكون الاستجواب مكتوباً ويقدم لرئيس المجلس التشريعي الذي يحدد موعداً لتلاوته على أن تراعى السرعة الممكنة في طرحه للنقاش، ويحدد الموعد بعد سماع رد

251. فلسطين. 2000م. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني. مادة (75) ومادة (76) منه.

252. صلاح الدين فوزي. 1994م. البرلمان دراسة مقارنة وتحليلية لبرلمانات العالم. دراسة تحليلية مقارنة. مصر. القاهرة. دار النهضة العربية. ص59.

253. صلاح الدين فوزي. 1994م. مرجع سابق. ص60.

254. فلسطين. 2000م. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني. مادة (80) منه.

الوزير. ولا يجوز إطالة المناقشة لأكثر من عشرة أيام، ولا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجواب الرد والمناقشة حالاً أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية، عادة الاستجواب يكون قاسياً وبه لوم وتجريح بالوزير وأسلوب حاد قد ينتهي بحجب الثقة عنه<sup>255</sup>.

### الفرع الثالث: لجان التحقيق البرلمانية

يغطي التحقيق البرلماني بدور هام في الحياة العملية كوسيلة يستطيع البرلمان بمقتضاها الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية؛ لمعرفة الحقائق عن موضوع محدد يتعلق بنشاط الحكومة<sup>256</sup>، ويعود الحق للسلطة التشريعية في التحقيق البرلماني إلى برلمان إنجلترا منذ نهاية القرن السابع عشر، وكذلك عرفته فرنسا ولكن بشكل ضيق قبل صدور دستور سنة 1875م من خلال اللجان البرلمانية الدائمة، وقد كان للتحقيق البرلماني الأثر الكبير في أعمال الرقابة على السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية<sup>257</sup>، وقد أعطى المشرع للمجلس التشريعي الحق في تأليف لجان خاصة من بين أعضائه بهدف التحقيق بقضية ما، في القانون الأساسي على أنه: "للمجلس أن يُكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانه، من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة"<sup>258</sup>. وأيضاً ما تضمنه النظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث نص على أنه: "للمجلس أن يشكل لجانا أخرى لأغراض آنية أو دائمة لأهداف محددة"<sup>259</sup> وقد يمتد التحقيق شهر أو شهرين وفي بعض القضايا المعقدة قد يصل إلى ستة أشهر<sup>260</sup>.

وهنا يعتبر التحقيق البرلماني يعتبر وسيلة رقابة متعددة الأطراف وغير مقتصرة على طرفين مثل الاستجواب، ولا على شكل فردي مثل السؤال وذلك لأن التحقيق يختلف عنهما في أنه سلسلة من الأسئلة والنقاشات توصله للحقيقة حتى يبين للحكومة المخالفات التي ارتكبتها، و مثال على ذلك قيام المجلس التشريعي في قطاع غزة بتشكيل لجنة تحقيق بخصوص قضية قيام الشرطة البحرية ببيع الأسماك من حوض ميناء غزة، بعدما قامت صحيفة الرسالة المحلية بعمل تحقيق صحفي استقصائي في الموضوع وشكلت رأياً عاماً في قطاع

255. باسم بشناق. 2017م. محاضرة ماجستير في القانون الدستوري والنظام السياسي الفلسطيني. الجامعة الإسلامية بغزة. فلسطين.

256. عبد الله ناصيف. 1981م. مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة. مصر. القاهرة. دار النهضة العربية. ص 91.

257. قائد محمد طربوش. 1996م. السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري. لبنان. بيروت. المؤسسة العربية للدراسات الجامعية والنشر. ص 378.

258. فلسطين. 2003م. القانون الأساسي المعدل. المادة 58 منه.

259. فلسطين. 2000م. الناظم الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني. المادة (48) البند (3) منه.

260. فلسطين. 2010م. أربع سنوات من العطاء رغم الحصار. هيئة تأليف من المجلس التشريعي الفلسطيني. ص 53.

غزة<sup>261</sup>. وقال النائب يحيى موسى وهو عضو في لجنة تقصي الحقائق: في تصريحات صحفية يوم الاربعاء 7 نوفمبر 2018م " أجرينا عملية تقصي حقائق عبر الاستماع إلى عدة جهات مرتبطة بعملية الصيد غير القانوني في حوض الميناء، وقد ثبت لدينا وجود شبهات واضحة تماما وثابتة عن عمليات صيد من حوض الميناء، وبيع الأسماك بشكل غير قانوني، خاصة وإنها ملوثة وضارة بصحة المواطنين<sup>262</sup>".

### الفرع الرابع: العرائض والشكاوى

تعتبر العرائض والشكاوى إحدى أهم الوسائل الرقابة في المجلس التشريعي على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك من خلال إستقبالها من قبل المواطنين، حيث نص النظام الداخلي للمجلس التشريعي على هذه الوسيلة<sup>263</sup>. وبناءً عليه يحق لكل فلسطيني أن يرفع إلى المجلس عريضة أو شكوى فيما له بالشؤون العامة، ولكن بشروط معينة وفق نص المادة (100) وهي:

- أ. أن تكون العريضة أو الشكوى موقعة من مقدمها، ذكراً فيها اسمه ومهنته وعنوانه الكامل.
- ب. إذا كانت العريضة أو الشكوى باسم الجماعات فيجب أن تكون موقعة من هيئات نظامية أو أشخاص اعتبارية.
- ت. كذلك يشترط ألا تشمل العريضة أو الشكوى ألفاظاً نابية أو عبارات غير لائقة.

### الفرع الخامس: سحب الثقة

يعتبر سحب الثقة أو سحب الثقة هو إجراء دستوري وطريقة ديمقراطية من صلاحيات البرلمان للتعبير عن عدم قبول سياسات الحكومة ودفعها إلى الاستقالة عبر تصويت علني تعبر فيه السلطة التشريعية عن عدم ثقتها بالحكومة القائمة. ويعد الإجراء إحدى الآليات الديمقراطية الضامنة للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وإبقاء الأخيرة تحت الرقابة البرلمانية المعبرة عن الإرادة الشعبية التي يجب أن تعكس سياسات الحكومة وجهتها العامة<sup>264</sup>. وهناك حالتان لحجب الثقة عن الحكومة أو أحد الوزراء من قبل المجلس التشريعي:

261- <https://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2018/10/04/1179534.html>، الصيد الممنوع في حوض الميناء. من يتقاسم "الغلة".

262- <https://http://samanews.ps/ar/post/354999>، لهذه الاسباب. تشريعي غزة يوصي بتوقيف قائد الشرطة البحرية.

263. فلسطين. 2000م. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني. المادة (100) منه.

264. باسم بشناق. الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري. مرجع سابق. ص332.

الحالة الأولى التي تنتج عن الاستجواب والتي سبق أن أشرنا إليها، وهي التي تعطي الحق لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي بعد الاستجواب التقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء، وذلك لمخالفات أو لتقصيراً من الحكومة ككل أو من وزارة معينة.

الحالة الثانية فهي حق برلماني تضمنه القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية، ويتم عادةً عندما لا تلتزم الحكومة في برنامجها السياسي الذي نالت بموجبه ثقة المجلس التشريعي، أو لدى إعادة إجراء تعديلات وزارية، أو تغيير حقائب وزارية بين أعضاء الحكومة، أو ضم وزير جديد.

وفي جميع هذه الحالات يحق للمجلس التشريعي أن يقوم بحجب الثقة عن الحكومة بكاملها أو أي وزير فيها، وهنا يحتاج قرار حجب الثقة إلى أغلبية المجلس حسب ما أشارت إليه المادة (78) الفقرة (1) من القانون الأساسي حيث تنص على أنه: "يتم حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي"<sup>265</sup>. ويجدر القول هنا أن الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة تعتبر أهم ركائز الديمقراطية النيابية، حيث يمثل هؤلاء النواب جمهور الناخبين سواء في عملهم التشريعي أو الرقابي، وأن الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية تضمن حياة دستورية سليمة، وكذلك تضمن أداء حكومي في إدارة المرافق العامة بشكل مهني ونزيه بعيداً عن الوساطة والرشوة والمحسوبية والفساد الإداري والمالي. وتكون الرقابة عادة شديدة وتؤدي ثمارها عندما يكون المجلس التشريعي يحتوي على أعضاء من مختلف الفصائل السياسية وكذلك على مستقلون لا يتأثرون بمواقف وتعليمات أحزابهم، فهناك علاقة طردية بين قوة البرلمان في مهامه التشريعية والرقابية وبين أداء الحكومة في إدارة الدولة بكافة مرافقها.

### المبحث الثالث: أسباب حق حل البرلمان في الأنظمة المقارنة

تعتبر الأزمات الدستورية والسياسية الصفة الغالبة في الأنظمة الديمقراطية التي تتبنى النظام البرلماني. إذ غالباً ما تنتج التعددية الحزبية وتعدد مراكز القوى وجود تناقضات في وجهات النظر حول المسائل المتعلقة بنظام الحكم. وهذه الأزمات هي إفرازات طبيعية فيما لو وجدت لها حلول تحول دون الخروج على نصوص وأحكام الدستور والقوانين الأخرى. ومن تلك الحلول حل المجالس النيابية. وتتنوع هذه الأزمات بين نزاع السلطتين التشريعية والتنفيذية أو وجود أزمة داخل الحكومة أو الرغبة في معرفة رأي الشعب في المسائل العامة التي يتم طرحها.

265. محمد كامل ليلة. 1971م. النظم السياسية الدولة والحكومة. جمهورية مصر العربية. القاهرة. دار الفكر العربي. ص373.

## المطلب الأول: الأسباب السياسية لحل البرلمان

تقوم الديمقراطية النيابية القائمة على تكليف نواب من الشعب بممارسة السلطة في الدولة نيابة عن الشعب بعدة صور تتوزع على أنظمة الحكم المعاصرة وقد لا يأتي البرلمان المنتخب من الشعب كمصدق لما أريد له أن يكون اذ قد يتسبب بأزمات عديدة تظهر فيها الحاجة إلى العودة للشعب بوصفه صاحب السلطة وشرعيتها، لذا ينتج خيار حل البرلمان ليكون الحل الصعب في مواجهة الأزمات السياسية والدستورية.

### أولاً: النزاع بين الحكومة والبرلمان

ويتخذ هذا النزاع مظهرين الأول النزاع بين الوزارة والبرلمان والثاني النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان.

#### أ. النزاع بين الوزارة والبرلمان

وهذا هو الأكثر إنتشاراً في الأنظمة البرلمانية ويظهر وينتج إذا ما فقدت الوزارة الأغلبية اللازمة لها في البرلمان واتجه التفكير لدى الأخير نحو إقالتها مع تمسك الحكومة بموقفها واعتقادها أنها على حق بشأن القضية موضوع النزاع. ولذا فإن سلاح الحل في مواجهة البرلمان ويكون بمثابة تحكيم الشعب فأما إن تأتي نتائج الانتخابات بأغلبية صريحة للحكومة وبذلك تكون قد حققت ما تريد. وإما إن تؤتي بالأغلبية المقالة التي أزعجتها ليصبح أمر إقالتها أو استقالتها حتماً مقضياً هذا وقد استخدمت الوزارة في انكلترا إجراء الحل في حسم النزاع القائم مع مجلس العموم فترات عدة كان من أهمها الحل للأعوام 1841 و1909<sup>266</sup>.

#### ب. النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان

عادة ما يحدث في أنظمة الحكم المختلطة أو الأنظمة البرلمانية التي تعمل على مزج مزايا النظام البرلماني والنظام الرئاسي بحيث توجد علاقة رقابية بين السلطين التشريعية والتنفيذية وتمنح رئيس الدولة صلاحيات فعلية هامة منها حق الحل<sup>267</sup>. وتظهر هذه الصورة من النزاع بوجود حكومة مدعومة بأغلبية برلمانية إلا أنها لا تحظى بدعم الرئيس ورضاه والعكس بالعكس. ومن أبرز حالات الحل الرئاسي حل الرئيس ديغول عام 1962 وحل الرئيس ميتران عام 1981 في فرنسا وحل الرئيس يلتسين عام 1993 في روسيا<sup>268</sup>.

PH.Lauvaux.le droit de dissolution dans les regimes dmocratiques du type occidental . . 266

these Paris, 1925. P. 279

267 . علاء عبد المتعال. حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة. جمهورية مصر العربية. القاهرة. دار النهضة العربية. ص 209.

268 . عبد الله حسن الجوجو، الأنظمة السياسية المقارنة. الطبعة الاولى، الجامعة المفتوحة، العراق، 1997، ص 185

## ثانياً: حدوث أزمة وزارية

حق الحل يعمل على تحقيق الإستقرار في النظام السياسي من خلال المساهمة في حل الأزمات الوزارية والتي تأخذ إشكالاً متعددة من أهمها حدوث أزمة داخل التحالف الحكومي والذي ينشأ نتيجة عدم حصول حزب معين على الأغلبية اللازمة لتشكيل الحكومة مما يدفع بالتفكير لتكوين إئتلاف حكومي يجمع العديد من الأحزاب تخرج من خلالها التشكيلة الوزارية<sup>269</sup>. وإن حدوث نزاع بين الأحزاب المشتركة في الائتلاف حول البرنامج الحكومي يؤدي إلى تفكك الإئتلاف مما يصبح موضوع إنهائه مطروحاً وبالتالي يكون الحل أحد الوسائل المهمة لإنهائه. ومن الأمثلة على ذلك عام 1979 في الدنمارك إذ أنهى التفكك الذي أصاب تحالف الاشتراكيين والأحرار الذي لم يدم أكثر من سنة<sup>270</sup>.

## ثالثاً: الرغبة في استطلاع رأي الشعب

تعتبر الديمقراطية النيابية هي الشكل الديمقراطي السائد الذي يمارس الشعب السلطة من خلاله بواسطة ممثليه ونوابه<sup>271</sup>. وفي بعض الأحيان قد يجانب رأي النواب الصواب ويخالف ما ترنو اليه الشعوب في علاج مشاكل تكون على تماس مباشر بحقوق الافراد وحررياتهم. وهنا تظهر اهمية العودة الى صاحب السلطة الاصيل للوقوف على رأيه بشأن مسألة ما. ويكون ذلك من خلال الاقدام على حل المجلس النيابي ودعوة الناخبين الى انتخاب مجلس جديد يمثل توجهاته وآرائه. ومن الامثلة على ذلك حالات الحل في انكلترا في القرن التاسع عشر بهدف دعوة الناخبين للبت في المسائل الهامة فكان حل 1841 بقصد استفتاء الشعب على مسألة حرية التجارة وحل 1859 للاستفتاء على الاصلاح البرلماني وحل 1868 بشأن فصل الكنيسة عن الدولة في ايرلندا<sup>272</sup>.

## الفرع الأول: حل البرلمان للأجل فض النزاع بين السلطات العامة

قد يكون حل البرلمان وسيلة ناجعة في حل الخلافات بين السلطات العامة في الدولة، أو حتى داخل السلطة الواحدة، وهذه النزاعات قد تنشعب بين رئيس الدولة والبرلمان، أو بين الحكومة والبرلمان، وكما قد تنشعب داخل البرلمان ذاته، ويتجسد ذلك في عدم التوافق بين غرفتي البرلمان في الدول التي تتبنى ازدواجية في السلطة التشريعية،

269 . عبد الغني بسويبي عبد الله. 2004م. الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري. ص341.

270 - هذا وقد يأتي حل البرلمان نتيجة الاضطرابات الناجمة عن التظاهر والاحتجاج حول مسألة ما إذ يظهر الحل كوسيلة لامتنعاص هذه المظاهر ومن امثلته في فرنسا حل الجنرال ديغول للجمعية الوطنية في مايو 1968 إثر التظاهرات المطالبة بإنهاء حكمه إذ جاء هذا الاجراء لامتنعاص المعارضة القائمة آنذاك. للتفصيل انظر: د. علاء عبد المتعال، المصدر السابق، ص265.

271 . عفيفي كامل عفيفي. 2002م. الانتخابات النيابية ضماناتها الدستورية والقانونية، دار الجامعيين للطباعة. ص185.

272 . علاء عبد المتعال، مرجع سابق. ص275.

كما قد يكون الحل وسيلة لأجل تحقيق الاستقرار للنظام السياسي في الدولة، ومنها استقرار عمل السلطات العامة فيها ومنها ما يلي:

#### أ. حل البرلمان بسبب الخلاف بين السلطين التنفيذية والتشريعية

بما أن مبررات حل البرلمان عادة ما تتصل مباشرة بآليات عمل سلطات الدولة التنفيذية والتشريعية، والاحتكاك المتواصل بينها في إطار الرقابة المتبادلة، فإن ذلك حتماً يتولد عنه أحياناً اختلاف في وجهات النظر تصل إلى حد الخلاف، وعرقلة عمل مؤسسات الدولة كلها. فالسلطة التنفيذية عادة تتكون في الأنظمة البرلمانية من هئتين هما رئاسة الدولة والحكومة؛ فالأولى يعتبر فيها رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً، ويتولى منصبه عن طريق الوراثة، كما هو الحال في الأنظمة الملكية البرلمانية (بريطانيا) وإما عن طريق الانتخاب كما هو الحال في الجمهوريات التي تأخذ بالنظام البرلماني، وهذا الانتخاب يكون من قبل البرلمان لفترة زمنية محددة. واستناداً إلى قاعدة حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، فإن رئيس الدولة في النظام البرلماني سياسياً يمارس سلطات شكلية في غالبها، وينبغي أن يوقع معه على قراراته رئيس الحكومة والوزراء المختصين ماعدا بعض القرارات<sup>273</sup>، إلى جانب رئيس الجمهورية نجد في أعلى هرم السلطة التنفيذية رئاسة الحكومة؛ وهي هيئة دستورية جماعية مكونة من وزراء يرأسها وزير أول أو رئيس الوزراء وهو رئيس الحكومة، وهي متضامنة مع بعضها بمعنى أن القرارات المتخذة في الحكومة بعد الدراسة والمناقشة يلتزم بها جميع أعضاء الحكومة دون استثناء.

وهو ما يصطلح عليه باسم التضامن الوزاري، والمداومات أثناء انعقاد مجلس الوزراء سرية، والوزير الذي يخالف السرية لا يلتزم بالتضامن الوزاري عليه الاستقالة من الوزارة أو تتم إقالته. تتشكل الحكومة في الأنظمة البرلمانية بمرسوم يصدر عن رئيس الدولة بعد إجراء الرئيس مشاورات نيايية للبحث عن الشخص الذي يتولى رئاسة الحكومة، وعادة ما تركز هذه المشاورات حول أصحاب الأغلبية البرلمانية، وهذا الأخير (رئيس الحكومة الذي سيتم اختياره) يتولى مهمة البحث بدوره وتشكيل طاقمه الوزاري، وهذه الاستشارات والمشاورات تلعب دوراً مهماً تتمخض عنها حكومة وبرلمان متوافقان. ويختلف توزيع الصلاحيات بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة ما بين النظام البرلماني الأحادي والنظام البرلماني الثنائي، ففي الأول يتمتع رئيس الدولة بصلاحيات أوسع لدرجة تصل إلى إناطة السلطة التنفيذية، ويصبح هو وواجهتها بدل الحكومة، كما هو الحال مثلاً في الأردن، ويكون لرئيس الدولة حق تعيين الوزراء، وحق إقالتهم وتسمية رئيس الوزراء، وتكون الحكومة بمثابة مساعد لرئيس الدولة. أما في الأنظمة البرلمانية الأحادية فصلاحيات رئيس محدودة جداً، وأحياناً تكون رمزية كما هو الحال في بريطانيا، وتتولى الحكومة السلطة التنفيذية، وتشكيلها عادة ما يرتبط بالأغلبية في مجلس النواب، هذا الأخير يتولى مراقبة الحكومة، وهي المسؤولة أمامه. أما الطرف الثاني في النزاع بين السلطات الذي قد يؤدي إلى حل البرلمان نجد

273 . عصام سليمان، 2010م. الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة. ص 11.

السلطة التشريعية؛ وهي تلك الجهة التي تقوم بصنع أو سن القوانين أساساً، أي بوضع القواعد القانونية العامة الملزمة للأفراد والجماعة داخل نطاق الدولة.

وتعتبر البرلمانات في الدول الحديثة مظهراً من مظاهر الديمقراطية، حيث وجدت للقضاء على الحكم الملكي المطلق<sup>274</sup>، وهي تستجيب في تنظيمها العام المعقد بالتدقيق للمكونات الأساسية في الأمة التي ستمثلها<sup>275</sup>. وتحتل السلطة التشريعية مكانة مهمة بين مؤسسات الدولة، فهي في نظر بعض السياسيين الجهاز الأساسي وصاحب النفوذ، وذلك رغم أن الهيئة في السنين الأخيرة في بسبب تزايد مهام الدولة، وما يتطلبه معظم بلاد العالم قد أخذت تضعف قوتها ونفوذها<sup>276</sup> بعضها من تدخل سريع لا يمكن للبرلمان مواجهتها لتعقد وبطء إجراءات عمله، وهو ما أدى إلى إسناد الكثير من وظائف البرلمان للسلطة التنفيذية، وبذلك فقدت البرلمانات المكانة التي كانت تحتلها في مختلف الأنظمة السياسية، حيث غدت اختصاصاتها مقيدة من حيث مجالات التدخل.

#### ب. حل البرلمان بسبب الخلاف بين رئيس الحكومة والبرلمان

يقوم النظام البرلماني على أساساً التعاون بين السلطات، خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ولكن هذا التعاون من المنطقي ألا يدوم دائماً، ولا بد أن نأخذ بعين الاعتبار إمكانية حدوث خلاف خطير بين البرلمان والحكومة في بعض المسائل، ويشكل حل البرلمان في هذه الحالة الوسيلة الملائمة للخروج من تلك الأزمة، وهو وسيلة علمية بغرض عرض الأمر على الشعب صاحب القرار الفاصل في هذا الخلاف. ويعتبر هذا السبب الصورة الأكثر شيوعاً في الواقع العملي من صور النزاع الأخرى المتوقعة حدوثه بين السلطات الدستورية، والتي تقود إلى اللجوء لاستخدام حق الحل لفض النزاع. والنزاع بين الحكومة والبرلمان لا نجد له مكانة إلا إذا أصبحت الأغلبية البرلمانية معادية للحكومة وسياستها، وقد ينشب هذا العداء بين الحكومة والبرلمان بغرفته، أو بينها وبين إحدى الغرفتين في الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين، وهو بذلك وسيلة لتحكيم الأمة في نزاع قائم بين البرلمان والحكومة<sup>277</sup>.

وإذا رجعنا إلى تطبيق حق الحل كوسيلة لفض النزاع بين الحكومة والبرلمان لوجدنا أن توظيفه في التاريخ الدستوري البريطاني خاصة في القرن 18 وبداية القرن 19 لم يكن موجوداً لسبب بسيط، وهو سيطرة الملك ونفوذه وتأثيره على كيان الدولة، فهو المتحكم في الوزراء والحكومة، باعتبارهم مستشارين له يملك حق تعيينهم، كما له حق عزلهم، كما يهيمن الملك على هيئة الناخبين، ومن ثم توجيههم نحو اختيار أغلبية توافقه في البرلمان،

274 . KHalfa Mameri , Reflacion sur la Constitution Algerienne, Enal/Opu, 2emeedi .

275 . Leon du Guit, Traite de droit Constitutionnel – I organisation politique de la France .

276 . محمد عبد المعز نصر . 1981م. النظريات والنظم السياسية. دار النهضة العربية. لبنان. بيروت. ص 13.

277 . سليمان محمد الطماوي. المرجع السابق. ص 298، 297.

فتصبح هيئة الناخبين، تسعى في اختيار ممثليها بقدر كبير نحو كسب رضا الملك، وعليه أصبحت مسألة حل البرلمان ليس لها من سبب إلا إذا كانت الرغبة في التجديد المبكر لأعضائه، وإلا فإذا كان هناك نزاع بين الحكومة والبرلمان فالأولى إقالة الحكومة كأفضل وسيلة<sup>278</sup>.

ومن بين الدساتير التي تضمنت هذا السبب لحل البرلمان نجد منها الآتي:

١. دستور فرنسا الصادر سنة 1946 من خلال نص المواد 49، 50، 51، والتي وردت فيه على الشكل التالي: المادة (49) تنص على أن "مسألة الثقة لا يمكن أن تطرح إلا بعد مداوات في مجلس الوزراء، ولا يمكن أن تتم إلا بواسطة رئيس المجلس، والتصويت على الثقة لا يمكن أن تتم إلا بعد يوم كامل من إيداعها لدى الجمعية، وهذا الرفض يؤدي إلى الاستقالة الجماعية لأعضاء الحكومة. والمادة (50) تنص على أن "التصويت من قبل الجمعية الوطنية على الاقتراح بتوجيه اللوم إلى الحكومة يؤدي إلى الاستقالة الجماعية، والتصويت لا يمكن أن يتم إلا بعد مرور يوم كامل من إيداع الاقتراح عليه، والاقتراح بلوم الحكومة لا يمكن تبنيه إلا بالأغلبية المطلقة في البرلمان". والمادة (51) تنص على أنه "إذا حدث خلال 18 شهراً أزمتهان وزاريتان وفقاً للشروط المنصوص عليها في المادتين 49، 50، فإن حل الجمعية الوطنية يمكن أن يتقرر من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي رئيس الجمعية".

والملاحظ أن المواد السابقة تدل على حالة وجود أزمة بين الحكومة والبرلمان استدعت طرح الثقة بالحكومة، وتعدد هذه الأزمات يدل على عدم التوافق التام خاصة مع قصر المدة (18 شهراً)، وعليه نصت المادة 51 على أن أفضل حل للخروج من الأزمة هو حل البرلمان، والذي يمكن أن يتقرر من خلال مجلس الوزراء بعد استشارة شكلية لرئيس الجمعية الوطنية.

٢. دستور مصر لسنة 1971م، من خلال المادة (127) التي تنص على أنه "المجلس الشعب أن يقرر بناعلي طلب عشر أعضائه مسؤولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر قراراً بأغلبية الأعضاء، ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه للحكومة، وبعد مرور ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب، وفي حالة تقرير المسؤولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع، وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه، ولرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلسين والحكومة على الاستفتاء الشعبي، ويجب أن يجري الاستفتاء خلال 30 يوماً من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس، فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلّاً وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الحكومة.

278 . علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 207.

وقد سار على نفس نهج الدستورين الفرنسي 1946 والدستور المصري 1971 كل من دستور تركيا الصادر سنة 1961 من خلال نص المادة 108<sup>279</sup>، مع الإشارة إلى أن المشرع الدستوري التركي استعمل كذلك عبارة "إجراء انتخابات جديدة" بدل عبارة "حل المجلس". والملاحظ أنه هذه الدساتير نصت صراحة على حل البرلمان في حالة حدوث خلاف بينه وبين الحكومة، ويجب على رئيس الدولة قبل اتخاذ هذا القرار مراعاة الانعكاسات الخطيرة التي سوف تترتب عليه، حيث إن نتائج الانتخابات التي تلي الحل إذا أسفرت عن فوز الأغلبية القديمة، فإن ذلك يمثل انتكاسة لرئيس الدولة مما قد يضطره إلى تقديم استقالته.

أما الدستور الجزائري الصادر سنة 1996 المعدل فإن المادة 81 المعدلة<sup>280</sup>، تنص على أنه "يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله، يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيراً أول حسب الكيفيات نفسها".

### الفرع الثاني: حل البرلمان لأجل تحقيق الاستقرار للنظام السياسي

يهدف الحل إلى فض النزاعات بين السلطات العامة في الدولة، نجد أنه يهدف أيضاً إلى ضبط استقرار النظام السياسي، ويكون دور الحل في هذا المجال إما بتثبيت ودعم الأغلبية البرلمانية الموجودة، أو البحث عن أغلبية مفقودة وإعادة تشكيلها، كما يلعب دوراً في الاستقرار الوزاري محل مختلف الأزمات الوزارية المتكررة<sup>281</sup>، ويتوسع دور الحل نحو تحقيق الاستقرار داخل الحزب الحاكم نفسه، وكذلك اختصاص المعارضة خارج البرلمان. وستولى بعض التفصيل في هذه الحالات المختلفة، والتي يلعب من خلالها الحل دوراً في تحقيق الاستقرار للنظام السياسي، مستخدمين في ذلك أمثلة من الواقع العملي تظهر أهمية هذا الدور ومنها حل البرلمان بهدف دعم الأغلبية البرلمانية: يؤدي حل البرلمان في هذه الحالة وظيفة دعم الأغلبية الموجودة وتجديدها، وتقوية الأغلبية الضعيفة داخله لتقف إلى جانب الحكومة ضماناً لاستقرار الحكم. دعم الأغلبية الموجودة وتجديدها: الغرض من هذا الحل ينطوي على مخاطرة كبيرة بالنسبة للحكومة، حيث من الممكن أن تفقد السلطة في الانتخابات الجديدة، لذلك على السلطة التنفيذية قبل أن تبادر إلى حل البرلمان لدعم أغليبتها البرلمانية، أن تأخذ في الحسبان الوقت المناسب لهذا الإجراء، بما قد يساعدها في تحقيق الغرض من الحل لما له من أهمية كبيرة<sup>282</sup>.

279 . زين بدر فراج. 2020م. تأثير البرلمان على رئيس الدولة بين النص القانوني والواقع العملي. مصر. القاهرة. المركز القومي للإصدارات القانونية. ص136.

280 . الدستور التركي. المادة 81 معدلة بموجب المادة رقم 8 من القانون رقم -19 08، المرجع السابق.

281 . سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 526.

282 . دانا عبد الكريم سعيد. دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة. ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية. دراسة تحليلية مقارنة. ص100.

ويعتبر وقت الرخاء الاقتصادي والمالي توقيتاً ملائماً جداً لإعلان حل البرلمان لأجل تدعيم الأغلبية البرلمانية، مستفيدين بذلك من رضا الشعب عن العمل المنجز من قبل الحكومة، وبالتالي مساندة في أي خطوة تحطوها تجاه البرلمان، وكذلك كان الأمر في عام 1959م. عندما استغل رئيس الوزراء البريطاني "Mack Millan" الحالة الاقتصادية المتعشة للبلاد وقرر حل البرلمان، فحقق حزبه المحافظون فوزاً كبيراً بزيادة عدد مقاعده في البرلمان بما يبرهن على أن الحل قد اعمل في الوقت المناسب، وتم استغلاله بطريقة مفيدة<sup>283</sup>. كما أن معرفة اتجاهات الرأي العام ومواقفه تجاه سياسات الحكومة ومدى تأييده لها، يعتبر من العوامل التي تستدعي استغلالها سياسياً لدعم الأغلبية البرلمانية، ومن الأوقات التي يمكن فيها للحل أن يلعب دوراً بارزاً في تحقيق ذلك، وفي هذا الإطار حقق رئيس الحكومة البريطاني "Wilson" بحل البرلمان عام 1966م.

ومن أمثلة ذلك حل البرلمان بهدف دعم الأغلبية البرلمانية، ما حدث في اليابان في عهد حكم الحزب الحر الديمقراطي، والذي استغل فيه رئيس الوزراء "Ikeda"، الظروف الداخلية الملائمة في حل البرلمان سنة 1960م، عقب إبرام معاهدة الأمن مع الولايات المتحدة الأمريكية وعقب الانتخابات، أحرز حزب الأحرار الديمقراطيين على الأغلبية السابقة، بل أكثر من ذلك تمكنوا من دعمها بعدد كبير من المقاعد مقارنة بالأغلبية التي كان يحوزها الحزب سابقاً<sup>284</sup>، وبنفس الكيفية وتحقيقاً لنفس النتيجة كان حل 1977م في اليونان، وكذلك الحل في اسبانيا على يد حكومة "Suarez"، التي تولت الحكم عام 1975م، والتي احتفظت بالسلطة بعد انتخابات 1977، وذلك بعد سريان العمل بالدستور الذي تم استفتاء الشعب فيه في 1978م، وكما أسفرت انتخابات مارس 1979م عن احتفاظ حزب اتحاد الوسط الديمقراطي الحاكم بأغلبته السابقة في كل من الكونغرس ومجلس الشيوخ الأمريكي.

### المطلب الثاني: أسباب قانونية لحل البرلمان

ولقد لاقت هذه الفكرة - حل البرلمان بقصد استطلاع رأي الشعب بدلاً عن الاستفتاء - تأييداً من قبل الفقهاء الانجليز والفرنسيين، فهو دعامة أساسية للنظام الديمقراطي، ويقوم مقام الاستفتاء في النظام البرلماني، الذي يجب أن يشترك فيه الشعب مع ممثليه في البرلمان لتحديد سياسة النظام، خاصة وأن الحل والاستفتاء يبدوان متطابقين في الهدف، يتم التحقق من تطابق الرأي العام مع السياسة القائمة من عدمه، ويتحقق من خلالها أن الشَّعب

283 . لوي طارش محمد نعمان. 2013م. حل المجلس النيابي في النظامين الدستوريين المصري واليمن. رسالة دكتوراه. جامعة أسيوط. ص 134.

284 . دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 101.

هو مصدر كل السلطات، فعلى الحكومة أن تدعو الناخبين للإدلاء برأيهم متى شعرت أن ثمة خلافاً بين الرأي العام وأغلبية نوابه<sup>285</sup>.

### الفرع الأول: حل البرلمان للبحث عن أغلبية مفقودة

من سنن الحياة بقاء الحال من المحال، فالיום الحكومة تتمتع بمساندة الأغلبية البرلمانية، وغدا تفقد هذه الأغلبية، فتبدأ من جديد رحلة البحث عن هذه الأغلبية، لأنه دون ذلك لن تستطيع في الغالب أن تسيّر أمور الدولة حسب برنامجها الذي تريده دون أن تقع في مواجهة البرلمان<sup>286</sup>، ويرجع اختفاء الأغلبية إلى عدة عوامل وظروف، أولها هي الانتخابات وانتهاء المدة القانونية للعهد النيابية، كما قد ترجع إلى أن الأغلبية في حد ذاتها هشّة وضعيفة، يمكن أن تزول بمجرد انسحاب حزب أو عضو، لأنها مبنية في الأساس على المصلحة وليس على الوفاق حول برنامج مشترك، ونجد هذا الأمر خاصة لدى الأحزاب الصغيرة أو الحديثة النشأة، حيث تختمي بمظلة حزب كبير وبدعوى التحالف، ثم تنسحب بمجرد أنها قدرت نمو شعبيتها، أو أن الحزب الكبير لم يمنحها الغرض من التحالف معه.

كما قد تزول الأغلبية نتيجة انتخابات جزئية تبرز تراجع مؤيديها، مما ينعكس على الأغلبية البرلمانية، والتي تحس أنها أضحت لا تمثل الشعب بعد أن هجرها في الانتخابات الجزئية، وأخيراً فإن وجود حكومة أقلية في السلطة توافق عليها الأحزاب الأخرى، ثم لا تلبث أن تسقط وبصاحب الحكم بالشلل لتراجع عدد مؤيديها من الخارج، قد يكون سبباً في اختفاء الأغلبية الموجودة، وعدم تمخض الانتخابات التشريعية عن أغلبية متجانسة تشكل منها حكومة قوية، يمكنها الإمساك بدفة الحكم بقوة، مما يؤدي بالضرورة إلى تصدع النظام الحزبي الموجود، وهنا يتم الاستعانة بحكومة من الأقلية، سرعان ما تدخل في دائرة الحسابات والصراعات ثم السقوط<sup>287</sup>. ففي إنجلترا تم تشكيل حكومة أقلية بواسطة "Mac Donald" عقب انتخابات 1923م والتي قررت الحل عام 1924م، بعد أن تم التصويت على رفض الاقتراع بسحب الثقة منها، كما تم تشكيل حكومة أخرى من الأقلية برئاسة "Wilson" بعد انتخابات 1974م واستطاع بفضل حنكته أن ينجو من سحب الثقة، وانتظر سبتمبر 1974م (بداية الخريف)، وقرر الحل بقصد تشكيل الأغلبية ودعمها، وقد اختار لذلك توقيتاً مناسباً كما أشرنا، وقد استطاع أن ينشئ بعد الانتخابات نظاماً للأغلبية<sup>288</sup>.

285 . مرزوقي عبد الحليم. 2014م. حق الحل في النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق. ص 288.

286 . عصام سليمان. 2017م. المركز القانوني لعضو البرلمان. بيروت. لبنان. ص 42.

287 . علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 238.

288 . خليل عبد المنعم خليل مرعي، المرجع السابق، ص 312.

كما تم حل البرلمان في النمسا بإجراء انتخابات لتشكيل أغلبية مفقودة، ومحاوله إعادة تكوينها، أيضاً بدأت تفاصيل أسبابه بإجراء انتخابات تشريعية في مارس 1966م، إلا أن نتائجها لم تفرز عن أي فائز بالأغلبية المطلقة، وبدلاً من أن يشكل تحالفاً لتأليف الحكومة الجديدة، كلف الرئيس رئيس الحزب الفائز بالأغلبية النسبية لتشكيل الحكومة، هذه الأخيرة أضحت حكومة أقلية بعد تحالف باقي الأحزاب الفائزة في البرلمان ضدها، والتي رأت أنه من الأفضل تشكيله ويضم جميع الأحزاب التي لها مقاعد في البرلمان، ولكن هذه الحكومة تلقت دعماً قوياً من خلال الانتخابات الجزئية التي جرت في أكتوبر 1970م، وكذلك في الانتخابات المحلية، كما ساهمت في إعادة انتخاب رئيس الحزب الشعبي "Jonas" رئيساً للدولة في أبريل 1971م، كل هذه العوامل قلبت ضعف وأقلية الحكومة إلى قوة، شجعت رئيسها على طلب حل البرلمان وإجراء انتخابات كانت نتائجها مطابقة لإرادة الحكومة<sup>289</sup>. أما في كندا فكثيراً ما تم اللجوء إلى تشكيل حكومة أقلية منذ نهاية نظام حكومة الحزبين عام 1957م، ومنذ عام 1957م إلى 1980م وبظهور الأحزاب الصغيرة وتطورها خلال هذه المدة، تم إجراء عشرة انتخابات تشريعية لم تسفر ستة منها على أغلبية متجانسة، حيث تدخل الحل في كل مرة منها محاولاً إيجاد تلك الأغلبية وإعادة تكوينها<sup>290</sup>.

### الفرع الثاني: حل البرلمان بسبب إجراءات قانونية

سنحاول من خلال هذا المبحث التطرق لمبررات أخرى ذات أدوار وإجراءات قانونية داعمة لما تم تناوله سابقاً، رغم عدم بعدها نهائياً عن الطابع السياسي لأن الهدف هنا يكون خارج إطار العلاقة بين السلطات، ولكنه ينعكس عليها في نهاية المطاف ومنها الآتي:

**أولاً: حل البرلمان لاستطلاع رأي الشعب:** تعتبر القضايا الوطنية الهامة هي تلك التي يرتبط بها مصير الدولة والوطن، أو تلك التي تتمثل في سياسات وإصلاحات تؤثر تأثيراً عميقاً في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويثار جدل حولها، هذه القضايا تتطلب العودة إلى الشعب للوقوف على رأيه بشأنها، لكونه سيتحمل نتائج السياسات والبرامج المعتمدة سلباً أم إيجاباً، ورأي الشعب هنا هو المخرج الوحيد حتى يحدث التوافق بين عمل سلطات الدولة والرغبة الشعبية، وما دام النواب هم ممثلو الشعب ورأيه غير المباشر، غير أن هؤلاء قد يتعرضون لضغوط، وقد يفضلون النيابة عن التعبير عن رأي الشعب الحقيقي، كما توجد العديد من المغريات التي تجعل منهم ينحرفون عن أداء وظائفهم، مما يجعل لهم رأياً مخالفاً لرأي ناخبهم، وهنا يكون حل البرلمان خير وسيلة تسمح للشعب بالاحتفاظ بحقه في البت في هذه الأمور. وفي الدول التي تعتمد الاستفتاء

PH. Lauvaux, op-cit , p 203 . 289

290 . علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص240.

يشكل هذا الأخير وسيلة للتعرف على توجهات الشعب في القضايا المطروحة، غير أن نتائج الاستفتاء قد تكون محددة، لأنه لا يفسح المجال أمام الشعب للتعبير عن آرائه ووجهة نظره بشكل مفصل في الخيارات والسياسات التي تطرحها القضايا، لذلك تعتمد الانتخابات المبكرة<sup>291</sup>.

وفي الواقع أن استطلاع رأي الشعب في الأمور المهمة المتعلقة بسياسة الدولة، وكيفية إدارة البلاد يعني المشاركة الفعلية من قبل الناخبين في حكم البلاد، واستخدام حق الحل لهذا الاستطلاع يؤدي نفس الوظيفة التي تؤديها عملية الاستفتاء، وأكثر من ذلك فالدول النيابية وعلى رأسها إنجلترا استعاضت عن مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ولا سيما الاستفتاء بالالتجاء إلى حل البرلمان<sup>292</sup>. ولقد لاقت هذه الفكرة - حل البرلمان بقصد استطلاع رأي الشعب بدلاً عن الاستفتاء - تأييداً من قبل الفقهاء الانجليز والفرنسيين، فهو دعامة أساسية للنظام الديمقراطي، ويقوم مقام الاستفتاء في النظام البرلماني، الذي يجب أن يشترك فيه الشعب مع ممثليه في البرلمان لتحديد سياسة النظام، خاصة وأن الحل والاستفتاء يبدوان متطابقين في الهدف، يتم التحقق من تطابق الرأي العام مع السياسة القائمة من عدمه، ويتحقق من خلالها أن الشَّعب هو مصدر كل السلطات، فعلى الحكومة أن تدعو الناخبين للإدلاء برأيهم متى شعرت أن ثمة خلافاً بين الرأي العام وأغلبية نوابه.

**ثانياً: حل البرلمان من أجل إجراء تعديلات دستورية:** من أجل مواكبة فطرة التطور في كل شيء، والظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية ليست بعيدة عن ذلك، والقانون هو مرآة هذا التطور والقواعد الدستورية كغيرها من القواعد قابلة للتعديل والتغيير، حتى لا تنفصل عن الواقع، ولذلك فإن الأغلبية يؤيدون فكرة تعديل الدستور، مع اشتراط البعض إجماع أفراد الشعب كلهم أو أكثريةهم إن أجاز الدستور ذاته ذلك، والأمة دائماً تستطيع تعديل دستورها متى أرادت لأنها غير مقيدة بشيء<sup>293</sup>، وقد تسند مهمة تعديل الدستور إلى البرلمان، وذلك بدافع السهولة في إجراءاتها فضلاً عن محاولة توفير المزيد من الثبات والاستقرار للقواعد الدستورية، إلا أنه يشترط لإجراء تعديل الدستور في هذه الحالة أن تُحدد للقيام به إجراءات وأشكال متميزة عن تلك التي يتم بها وضع القوانين العادية وتعديلها بما يضمن للدستور سموه، وجموده في مواجهة السلطة التشريعية فضلاً عن التزام سلطة التعديل بالتقييدات الدستورية ونطاق التعديل<sup>294</sup>.

ويتجسد الدور الفني لحل البرلمان في تلك الدول التي تعهد بمهمة تعديل الدستور إلى البرلمان، ولكن قد لا تتوفر في البرلمان الأغلبية القادرة عن إجراء وإقرار التعديلات الدستورية الضرورية، مما يستوجب ضرورة حله،

291 . عصام سليمان، المرجع السابق، ص 43.

292 . سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مرجع سابق، ص 526.

293 - إسماعيل مرزة. 2004م. القانون الدستوري والعلم السياسي. دار المالك للفنون والأدب والنشر، الطبعة 3. ص 120.

294 - إبراهيم درويش. 2004م. القانون الدستوري: النظرية الفكرية العامة والرقابة الدستورية. دار النهضة العربية، القاهرة. ص 131.

وانتخاب برلمان جديد يكون قادراً على القيام بمهمة التعديل الدستوري بما يفيد خلق أغلبية مهيمنة قادرة على القيام بهذا الدور<sup>295</sup>، وهذه العملية تتضمن أيضاً استطلاع رأي المواطنين بخصوص تعديل الدستور، وذلك عندما يتم حل البرلمان الذي وافق مبدئياً على التعديل، ويدي المواطنين برأيهم بالموافقة أو عدمها بإعادة انتخاب النواب الذين صوتوا لصالح التعديل ( الكتلة المصوتة لصالح التعديل) وفي النهاية تشكيل المجلس التشريعي الجديد.

أما إذا رفض الشعب منح النواب المنادين والمصوتين للتعديل (الكتلة البرلمانية) ثقته مرة أخرى للعودة للبرلمان، فذلك يعني بطريقة غير مباشرة، عدم ترحيب الشعب بفكرة تعديل الدستور. وقد أدى البرلمان هذه الوظيفة الفنية في بعض الدول بمناسبة تعديل الدستور لإقرار نظام انتخابي جديد، من أمثلتها نجد الدنمارك التي تم فيها حل البرلمان بمجلسه نتيجة الإعلان عن تعديل دستوري في 3 مارس 1953م، وذلك للانتقال من الأخذ بنظام ثنائية التمثيل إلى نظام أحادية التمثيل<sup>296</sup>. كما نجد أيضاً الدستور الإسباني الصادر سنة 1978م. ينص في المادة 168 على أنه "إذا أقر البرلمان في حالة الاقتراح بالتعديل الكلي أو الجزئي للدستور والموافقة عليه بأغلبية الثلثين لحل البرلمان في الحال.

كما أن الدستور الهولندي الصادر سنة 1983م في المادة (137) منه ورد حل البرلمان كأثر حتمي للتصريح بالشروع في إجراء تعديل دستوري<sup>297</sup>، كذلك تبين أن القانون الأساسي العراقي الصادر سنة 1925م فكرة حل مجلس النواب عند إجراء التعديلات الدستورية، ولكن تختلف كيفية تنظيمها عما هو الحال في دساتير الدول الأوروبية، حيث نصت المادة 119 منه على أن كل تعديل يجب أن يوافق عليه كل من مجلس النواب والأعيان بأكثرية مؤلفة من ثلثي أعضاء كلا المجلسين المذكورين، وبعد الموافقة عليه يحل مجلس النواب وينتخب المجلس الجديد، فيعرض عليه وعلى مجلس الأعيان التعديل المتخذ من قبل المجلس المنحل مرة ثانية، فإذا اقترن بموافقة المجلسين بأكثرية مؤلفة من أعضاء كليهما أيضاً يعرض على الملك ليصدق وينشر.

وقد وجدت تطبيقات حل المجلس النيابي بسبب إجراء تعديلات على القانون الأساسي العراقي، وذلك عندما تم حل المجلس التاسع والمجلس الخامس عشرة، الأول بتاريخ 1943/6/9م، عندما أجريت تعديلات على الفقرة 6 من المادة 26 قصد منح الملك صلاحية إقالة رئيس الوزراء عند الضرورة، والثاني بتاريخ 1953/7/2م عندما جرى تعديل دستوري للسماح للعراق بالدخول في اتحاد مع دولة عربية أو أكثر<sup>298</sup>.

295 - دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص105.

296 . انظر المادة (88) من دستور الدنمارك الصادر سنة 1953م

297 . زيد بدر فراج، المرجع السابق، ص125.

298 . دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص106.

ثالثاً: حل البرلمان بسبب تغيير النظام الانتخابي في الدولة: تقوم الحكومة بحل البرلمان في هذه الحالة عند تغيير النظم الانتخابية في الدولة، كأن تتبنى الدولة نظام الانتخابات بالقائمة، أو أن يتم تقرير نظام الانتخاب مع التمثيل النسبي أو تغيير نظام الانتخاب المباشر إلى نظام الانتخاب على درجتين (غير مباشر)، أو تتبنى الانتخاب بالقائمة بدلاً من النظام الفردي، أو تقوم السلطة التنفيذية بحل البرلمان بسبب إعادة توزيع المقاعد على الدوائر الانتخابية المختلفة، وإجراء الانتخابات التشريعية وفق هذا التنظيم الجديد<sup>299</sup>، وقد تم حل البرلمان في إنجلترا أكثر من مرة تطبيقاً لهذا السبب، ومن أبرزها حل البرلمان عام 1830م بسبب إلغاء بعض المقاطعات والتي بلغت 68 مقاطعة، وضم المقاعد الخاصة بها إلى المقاطعات الكبرى.

وفي مصر تم حل البرلمان أكثر من مرة تطبيقاً لهذا السبب، ومن ذلك حل مجلس النواب في 22 أكتوبر 1930م بواسطة وزارة "إسماعيل صدقي" المعروفة بأنها أكثر الحكومات المصرية في العهد الملكي انتهاكاً للدستور، فمنذ أن بدأت الوزارة عملها فضلت أن تلجأ إلى أسلوب القوة والعنف في إدارة شؤون البلاد، فقد تنكر رئيس الحكومة لأحكام الدستور وحاول الانفراد بالحكم، فأعلن عن تشكيل حزب جديد أسماه حزب الشَّعب ولم يجد أفضل من أن يسير على نهج سلفه من رؤساء الوزراء السابقين، فقد كانت المقدمة الأولى المعروفة بالخطوة التمهيديّة دائماً هي تأجيل انعقاد البرلمان، والذي لم يعد من شك في أنها الخطوة الأولى التي سوف تليها حتماً خطوة أخرى كانت هي الغاية والهدف من ذلك هو حل البرلمان وقد كان<sup>300</sup>.

فقد بدأت الوزارة خططها بتأجيل انعقاد البرلمان شهراً بداية من تاريخ 41 جوان 1930م الأمر الذي أثار موجة من السخط وعدم الرضا، وقبل أن تنتهي فترة الشهر التي أجل اجتماع البرلمان فيها، استصدرت الوزارة مرسوماً بفض الدورة البرلمانية، بالرغم من أن البرلمان لم يكن قد أفر الميزانية، وفي ذلك مخالفة لدستور 1923م<sup>301</sup>، والتي تقضي بعدم جواز فض الدورة البرلمانية قبل الفراغ من تقرير الميزانية، وعلى إثر ذلك ونتيجة الاحتجاجات الكثيرة التي عمت أنحاء البلاد قدم نواب المعارضة مطالبهم إلى الملك والتي تتلخص في دعوة البرلمان لاجتماع غير عادي. ونتيجة رفض الحكومة اجتمعت المعارضة وقررت عدم الثقة بمجلس النواب بعد أن سجلوا اعتداء الحكومة على الدستور، وعليه ومقتضى النظام البرلماني، كان يتوجب على الحكومة الاستقالة، لكن الذي حدث هو أن رئيس الحكومة استطاع إقناع الملك بحل البرلمان وإلغاء الدستور، كما صدر قانون جديد للانتخاب ألغى نظام الانتخاب المباشر الذي كان يعد أحد المكاسب التي حققها الشعب، وتقرر العودة إلى نظام الانتخاب على درجتين<sup>302</sup>.

299 . دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص106.

300 . رائد ناجي. 2005م. حق حل البرلمان في الأنظمة المقارنة. ص62.

301 . انظر المادة (140) من دستور مصر الصادر سنة 1923م

302 . خالد عباس مسلم. 2016م. الحل الناقلي للبرلمان في الأنظمة الدستورية. ص228.

وفي جمهورية مصر العربية حل المجلس النيابي المصري لذات السبب عام 1990م. والإشكالية كانت المادة (5) مكرر من القانون 1986-188، التي حولت نظام الانتخابات المصري من الأخذ بنظام القائمة الحزبية مع التمثيل النسبي، وشكل مجلس الشعب المنتخب على أساسه في تاريخ 1987/4/6م ليتحول بعد الحكم بعدم دستورتها في عام 1990م. تغير النظام الانتخابي للدولة إلى نظام الانتخاب الفردي<sup>303</sup>.

أما في الجزائر لم يكن تغيير النظام الانتخابي سببا دستوريا لحل البرلمان، وربما يعود ذلك في الأساس إلى مكانة قانون الانتخابات في الدولة. ويرى الباحث أن تغير نمط الاقتراع حسب ما يراه الباحث ليس سببا مقنعا لحل البرلمان، سواء كان على أساس القائمة أو على أساس فردي؛ لاعتبار سريان القانون بأثر فوري للمستقبل، وبالتالي لا يؤثر على سريان العهدة البرلمانية القائمة، والانتخابات الماضية كانت على أساس شغل النواب لمناصب النيابة طوال عهدة كاملة، كما أن النائب بمجرد انتخابه يصبح يمثل الأمة، وتغيير نظام الانتخابات لا يعني تغيير في هيئة الناخبين وتوجهاتهم، ولا يؤثر في عددهم وانتماءاتهم، وعليه يؤيد الباحث فكرة استبعادها من مبررات حل البرلمان لعدم جدواها، رغم ورودها كسبب ولو من الناحية التطبيقية في الأمثلة السابقة. كما يجب التفريق بين تغيير قانون الانتخابات، وتعديل في الأقاليم؛ على اعتبار أن هذا الأخير خاصة ضم أقاليم جديدة بما يفيد زيادة في عدد السكان غير الممثلين في المجلس، وعليه يرى الباحث من المنطقي أن يحل البرلمان لضمان تمثيل السكان الجدد.

#### المبحث الرابع: ضمانات حق حل البرلمان في الأنظمة المقارنة

إن قوة الرقابة البرلمانية من قوة البرلمان، وضعفها من ضعفه، وجعله عرضة لإملاءات السلطة التنفيذية، وعليه لا نتوقع وقوع حل لبرلمان ضعيف مادام خاضعا للسلطة التنفيذية، ومن مصلحة هذه الأخيرة بقاءه، وبالتالي فإن حدوث حالات حل البرلمان لدليل صريح على الصراع، ولكن هذا الأخير يكون عادة بين الأنداد، يشهد لجوء كل طرف فيه إلى الوسائل التي خوله إياها الدستور لكسب الصراع، فيلجأ البرلمان إلى استنفار وسائله الرقابية والتي أخطرها المسؤولية السياسية التي تعبر عن ملامح قوة البرلمان. كما يلجأ الطرف المقابل وهو السلطة التنفيذية إلى حل البرلمان كأسلوب مقابل لاستعمال السلطة التشريعية لأقوى أسلحتها وهو المسؤولية السياسية للحكومة. ومن هذا الباب من بيان لمعنى حل البرلمان وأنواعه، باعتباره حقا للسلطة التنفيذية، رأينا أن نردف ذلك بالتطرق إلى مسألة التعسف في استخدام هذا الحق، والضمانات التي تحول دون التسبب في عرقلة عمل مؤسسات الدولة بدل أن تكون وسيلة لتسهيل وسلاسة عملها.

303 . بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص75.

## المطلب الأول: ماهية حق حل البرلمان

يعتبر تعريف حق الحل خير مدخل لدراسته، وبيان مضمونه ومراحل إنشائه وعلاقته بالنظام البرلماني، وكذلك الجدل الفقهي حول ضرورته. كما سنعرّج على أنواع الحل، مستعينين في ذلك بجملة معايير تطبيقها يعطينا تقسيمات مختلفة لأنواع الحل مع تفصيلات لكل نوع، والاستشهاد بتطبيقه في الدساتير المختلفة.

## الفرع الأول: التعريف بحق حل البرلمان

تعددت آراء فقهاء القانون الدستوري بين تعريفات واسعة وأخرى ضيقة بالنسبة لحق الحل، وبالمقابل نلاحظ أن المشرع الدستوري بصفة عامة أحجم عن وضع تعريف لهذا الحق في كل الدساتير التي اتخذنا منها أمثلة في هذا البحث، وبالتالي ترك المجال واسعاً للفقهاء في توسيع دائرة معناه أو تضييقها، لما في ذلك من تخفيف على السلطة التنفيذية التي يمكنها ذلك من إدخال سلطة التقدير لديها لإعمال هذا الحق، وإعطاء أي تصرف يلغي السلطة التشريعية صفة الحل، ولكن يجب التشديد هنا أن الحل وسيلة رقابية تقع فقط على برلمان شرعي قائم. وعليه سنحاول من خلال هذا الفرع التطرق إلى التعريفات الفقهية المتعددة لحق الحل مع عدم إهمال المعنى اللغوي لمصطلح الحل.

**أولاً: المعنى اللغوي:** الحل من الفعل الماضي "حل" أي فك أي إرخاء ما كان مشدوداً، ويقال "حل مؤسسة" أي أنهى وجودها وأعلن بطلانها قانوناً<sup>304</sup>، وعليه "حل البرلمان" يعني إنهاء وجوده ق انوناً وبالتالي يصبح كأن لم يكن. والحل يعني فسخ، إبطال أو إلغاء، تحل الجمعيات عند انتهاء أجلها، أو بموجب إرادة أعضائها أو بقرار قضائي أو إداري وكذلك النقابات، وتحل المجالس ومنها مجلس النواب عند انتهاء ولايته<sup>305</sup>. والإلغاء من معاني الحل يعني اعتبار المجلس أو الهيئة المعنية بالحل كأن لم تكن<sup>306</sup> وعليه حل البرلمان هو حسب هذا المعنى إلغائه بانتهاء العهدة البرلمانية، أو بإرادة أعضائه كما يمكن اعتبار البرلمان بعد الحل كأن لم يكن.

يقال أيضاً "الحل" *Ddissolution La* بمعنى أبطّل، انفصم ويراد به أحد المعاني مثلاً في العقود فسخ العقد أي إبطاله أو طرحه بواسطة الأطراف أنفسهم هي أثر إلغاء القوة الملزمة للاتفاق واسترداد كل طرف حقوقه الأصلية<sup>307</sup>، فإذا نظر إلى العلاقة بين نواب البرلمان والشعب على اعتبارها عقداً، فالمعنى هنا فسخ وإبطالا للعقد

304 . أنطوان نعمة وآخرون. 200م. المنجد في اللغة العربية المعاصرة. دار مال شرق. بيروت. ص318.

305 . روجي البعلبكي وآخرون. 2002م. القاموس القانوني الثلاثي. الحلبي الحقوقية. بيروت، ط 1. ص 753.

306 . روجي البعلبكي وآخرون. 2002م. مرجع سابق. ص 269.

307 . عبد الفتاح مراد. 2000م. معجم مراد القانوني والاقتصادي والتجاري. شركة الجلال للطباعة. القاهرة. ص 658.

والعودة إلى الوضعية الأولى قبل الانتخابات. والمعنى دوماً يصب في خانة الإنهاء وإعدام وجود وضع قانوني معين لإنهاء الرابطة الزوجية بالطلاق، أو إنهاء وجود مجلس نيابي، واستناداً إلى هذه المعاني بنى الفقهاء معنى حل البرلمان، بإبراز خاصة ما يترتب عليه من آثار بالنسبة للنواب أو المجلس كهيئة، أو للأعمال المعروضة عليه.

وحل البرلمان في القانون الدستوري هو العمل الذي بموجبه تضع السلطة التنفيذية (الوزير الأول البريطاني، المستشار الألماني، رئيس الجمهورية الفرنسي) نهاية لولاية الجمعية النيابية قبل اجلها الطبيعي، مما يؤدي إلى إجراء انتخابات مسبقة<sup>308</sup>.

**ثانياً: التعريف الفقهي:** من خلال هذا التعريف سنتطرق إلى نظرة فقهاء القانون لمصطلح "حل البرلمان": فقد عرفه الدكتور "Bennefon Josef" بقوله: هو وسيلة فعالة لإنهاء النزاع بين غرفة البرلمان والحكومة، وفي حالة عدم وجود وسيلة الحل فهذا النزاع يصبح دون مخرج، والسلطات العامة في طريق مسدود لا تخرج منه إلا بانقلاب<sup>309</sup>، وعبر عنه الفقيه "Hauriou" بأنه عنصر ضروري لتوازن النظام البرلماني، ومن جانبه اعتبره الفقيه "Redslop" بأنه وسيلة السلطة التنفيذية للقيام بمحجوم مضاد<sup>310</sup>.

كما عرفه الأستاذ "السيد صبري" بقوله "حق يبيح للسلطة التنفيذية تقصير مدة المجلس التشريعي وإنهاءها قبل انتهاء مدة وكالة أعضائه"<sup>311</sup> أو هو كما عرفه الأستاذ "عثمان خليل عثمان" بقوله: "إنهاء نيابة المجلس النيابي قبل الأجل المقرر له"<sup>312</sup>، والملاحظ أنه هذه التعاريف قصرت حق الحل على السلطة التنفيذية بشقيها (رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة) وأن هذا الإجراء تكون فيه السلطة التنفيذية العنصر الفعال الوحيد، وعليه يمكن القول إنها تعاريف استخدمت المفهوم الضيق لحق الحل بوصفه وكأنه يتوقف فقط على قرار من السلطة التنفيذية، دون مراعاة أن الممارسة تؤكد وجود أنواع أخرى من الحل يغيب فيها بالأساس دور السلطة التنفيذية، وهي الحالات التي يكون فيها الحل تطبيقاً حرفياً لما هو منصوص عليه في الدستور، مثل الحل التلقائي وكذلك الحل الإجباري.

ولتفادي عيوب التعاريف السابقة ذهب الدكتور "خالد عباس مسلم" إلى القول بأن الحل هو: "انتهاء مدة المجلس النيابي قبل نهاية المدة المحددة للفصل التشريعي"<sup>313</sup>، وهذا التعريف في الحقيقة يمكنه أن يستغرق كافة

308 . احمد سعيفان. 2004م. قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية. مكتبة لبنان ناشرون. بيروت. ط 1. ص 167.

309 Joseph Bonnefon. Le régime Parlementaire sous la Restauration, Thèse pour le doctorat . sciences politiques, Faculté de Droit de l' université de Paris

Pierre Albertini, Le Droit de dissolution et les Systèmes Constitutionnel Français, pu f , . 310

311 . السيد صبري. 1949م. مبادئ القانون الدستوري. مكتبة عبد الله وهبة. القاهرة. ط 4. ص 73.

312 . عثمان خليل عثمان. 1942م. النظام الدستوري المصري. مكتبة عبد الله وهبة. القاهرة. ص 33.

313 . خالد عباس مسلم. 1997م. حق الحل في النظام النيابي البرلماني. دراسة مقارنة. مكتبة الثقافة الدينية. مصر. ص 47.

أنواع الحل، إلا أنه قصر كذلك عن بيان أغراض اللجوء إلى الحل بوصفه أخطر أسلحة الحكومة في مواجهة البرلمان، وهو إنهاء مدة المجلس النيابي قبل المدة القانونية المقررة لنيابته، أي قبل انتهاء الفصل التشريعي بقصد تمكين الحكومة بالرجوع إلى الناخبين<sup>314</sup>. أما الأستاذ " سعد حامد عبد العزيز قاسم " فقد عرف حق الحل بالقول " أن حل البرلمان هو إنهاء نيابة المجلس النيابي إذا كان البرلمان مشكلاً من مجلس واحد أو أحد المجلسين إذا قام على أساس الثنائية قبل الميعاد المحدد دستورياً<sup>315</sup>. في حين ذهب الأستاذ سليمان محمد الطماوي إلى استخدام مفهوم أوسع لحق الحل بوصفه "أخطر أسلحة الحكومة في مواجهة البرلمان، يقصد به إنهاء نيابة المجلس النيابي (إذا كان على أساس ازدواج المجلس) قبل الميعاد المحدد دستورياً، وقد تقرر في النظام البرلماني لتمكين الحكومة من الرجوع إلى الناخبين في حالات متعددة<sup>316</sup>.

ويجدر القول هنا أن الفرق بين المفهومين الضيق والواسع يعود بالأساس إلى استعمال مصطلح "الحق" فالقول "حق حل البرلمان" يجعل منا نفكر في جهة صاحبة الحق، وهنا ليست هناك جهة غير السلطة التنفيذية، وعليه تصبح التعاريف السابقة (الضيقة) تؤدي المعنى كاملاً، أما إذا استعملنا مصطلح "حل البرلمان" هكذا مجرداً من "الحق" فإن المعنى يتوسع إلى إمكانية الخلال أو زوال البرلمان دون أن يكون للسلطة التنفيذية يد في ذلك، مثل أن يكون الحل تلقائياً، وكذلك الحل الإجمالي - سنفصل في أنواع الحل لاحقاً - ورغم ذلك فالباحث يتفق مع من يرى أن النهاية الطبيعية لحياة البرلمان لا يصح استخدام مصطلح الحل بشأنها، والفاصل دائماً في وصف الإجراء بأنه حل للمجلس النيابي يتوقف على تطبيقه قبل الانتهاء الدستوري للعهد النيابية أم لا، فإذا كانت المدة خمس سنوات مثلاً وأتمها المجلس فإنه بذلك يكون قد انتهى نهاية طبيعية، أما إذا صدر إجراء ينهي عهد المجلس قبل إتمام الخمس سنوات، أي قبل تمام الأجل المحدد له، فإنه لا يمثل النهاية الطبيعية لحياة البرلمان<sup>317</sup>.

وعليه وبعد الاطلاع على التعاريف السابقة وما وجه إليها من نقدي مكن القول إن حق حل البرلمان هو قيام السلطة التنفيذية بإنهاء عهد المجلس النيابي (إذا كان البرلمان مشكلاً من غرفة واحدة، والغرفتين معا إذا كان من غرفتين أو إحداها فقط) قبل النهاية الطبيعية للعهد البرلمانية. أو هو انتهاء مدة المجلس النيابي قبل نهاية المدة المحددة للفصل التشريعي، وهو ما يعني الأخذ بالمعنى الضيق تماشياً مع عنوان البحث، ولكن هذا لا يمنعنا من توسيع الدائرة، نحو باقي الآراء الفقهية ذات التعريف الواسع زيادة في التعمق والفهم ويتصل بحل المجلس النيابي العديد من الموضوعات والتي ستكون محل الدراسة فيما بعد مثل الفلسفة التي يقوم عليها الحل في الأنظمة

314 . محسن خليل . النظم السياسية والقانون الدستوري . منشأة المعارف . الإسكندرية . ص 878.

315 . سعد حامد عبد العزيز قاسم . 2007م . أثر الرأي العام على أداء السلطات العامة . دراسة مقارنة . دار النهضة العربية . القاهرة . ص 18، 182.

316 . سليمان محمد الطماوي . مرجع سابق . ص 525 وما بعدها.

317 . إبراهيم درويش . 1975م . علم السياسة . دار النهضة العربية، القاهرة . ص 2.

السياسية المختلفة، والجهة المختصة بالحل والقيود الواردة على حل المجلس النيابي، وصولاً لبيان آثار حل البرلمان، سواء على السلطتين التنفيذية والتشريعية، أو على الأعمال المعروضة عليهما .

وباعتبار حق الحل أهم ميزة في النظام البرلماني، وهذا الأخير من الأنظمة النيابية الليبرالية التي تقوم على مبدأ سيادة الأمة ، وبالتالي فإن هذا الحق هو تجسيد لتطبيق هذا المبدأ، والاحتكام إلى الشعب في الأمور الهامة التي ترتبط مباشرة بمستقبل الدولة بجعل القرار الأخير في يد الشعب عن طريق جمهور الناخبين فيه (الشعب السياسي)، وعليه فمن المنطقي أن لا يكون الالتجاء إلى هذا الإجراء من أجل تكريس سياسة دكتاتورية في البلاد، عن طريق التمسك بزمام تسيير أمور مؤسسات الدولة وسلطاتها خاصة السلطة التشريعية منها، وذلك باعتبار حق الحل فعلاً هو سلاح بيد السلطة التنفيذية، ولكنه ليس سلاح هجوم، وإنما هو وسيلة رقابية، الغرض منها تقويم السياسة العامة في البلاد، وتوجيهها الوجهة الصحيحة بما يتوافق مع طموحات الشعب باعتباره مصدر كل السلطات.

وحتى نجمل ما سبق نقول إن حق الحل هو أحد الركائز الأساسية للنظام البرلماني الذي يقوم على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو أحد مظاهر تجسيد هذا التوازن، وتكريس مبدأ سيادة الشعب، بأنه مصدر كل السلطات، وهو المرجعية التي يحتكم إليها كلما ثار خلاف بينها، وهو يشكل سلطة مقابلة لإعمال المسؤولية السياسية من طرف البرلمان، وبالنتيجة هو عامل قيم لتوازن السلطات التي ينشدها النظام البرلماني<sup>318</sup>.

## الفرع الثاني: مراحل نشأة حق حل البرلمان

إرتبط حق الحل بالنظام البرلماني، بل يعتبر أهم ميزة له<sup>319</sup>، قد تلازمت نشأته مع التطور التاريخي للنظام الدستوري الإنجليزي، وهذا ما يجعلنا نقر بأن أي دراسة لنشأة هذا الحق لا بد أن تكون في إطار دراسة تمس خاصة مراحل نشأة النظام الإنجليزي بصفة عامة، وتشكل البرلمان فيه بصفة خاصة، واستقلالته كهيئة فاعلة في النظام السياسي ، وتحوله إلى سلطة توازي السلطة التنفيذية التي تحوزها الحكومة مدعومة من طرف الملك، وما يزيدنا قناعة من ارتباط حق الحل بنشأة البرلمان الإنجليزي هو كونه يمارس ضد البرلمان من جهة، ومن جهة ثانية كان في بداياته رخصة في يد الملك يستعملها متى شاء في مواجهة البرلمان<sup>320</sup>.

Pierre Pactet, Institutions Politiques– Droit Constitutionnel, 4 emeedi, Masson, Paris 1978 . 318

Georges Burdeau, Manuel de Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 20eme edi . 319

320 . احمد حضرائي. 2010م. القانون الدستوري والمؤسسات السياسية. مطبعة سلجاسة. مكناس. المغرب. ط2، ص325.

ولكن مع ثورة 1688م بدأت تظهر ملامح نظام جديد ومرحلة جديدة في تاريخ الحكم البريطاني، وهي مرحلة الملكية الدستورية كانت خاتمها ظهور النظام البرلماني ذاته<sup>321</sup>. وما تجدر الإشارة إليه أن حق الحل اكتسب خلال كل مرحلة من المراحل التي مر بها تطور نظام الحكم الإنجليزي مفهوماً خاصاً جعل منه متعدد الأشكال والوظائف، كما نشير أيضاً إلى أنه لا يتعارض مع الديمقراطية طالما لم يترك دون قيود تحسباً للحد من التعسف في استخدامه<sup>322</sup>.

**أولاً: مرحلة ما قبل الثورة الإنجليزية 1688:** لم يكن البرلمان سوى نتيجة تجارب وتاريخ طويل شهده النظام البرلماني، فالأحداث التاريخية هي التي أوجدت وحددت معالمه الحالية، ولم يظهر مرة واحدة وإنما خاض عدة مراحل وتحديات صعبة، واستطاعت البرلمانات في كل مرحلة أن ينتزع جزء من سلطاتها وصلاحياتها من الملكيات المطلقة ونظم الحكم الاستبدادية<sup>323</sup>. ولم تتبلور سلطات البرلمان دفعة واحدة، وإنما اكتسبتها بالتدرج حتى إمتدت بعد ذلك إلى القضايا السياسية والمالية والتشريعية، ومع استقرار البرلمان عرف العالم نوعاً جديداً من نظم الحكم هو الحكومات البرلمانية، وتواصلت مسيرته عن طريق الديمقراطية والمشاركة والتعددية السياسية وحكم الأغلبية.

وقد تزامن ظهور حق حل البرلمان مع الفترة نفسها التي تكونت فيها هذه الأخيرة، أي منذ نهاية القرن 13 في إنجلترا؛ ففي بداية الأمر أسست جمعية عمومية كبيرة تسمى مجلس الحكماء، وكانت محدودة العدد، تضم رجال الدين بالدرجة الأولى، ثم بعضاً من جماعة المحاربين، وعلى الرغم من اتساع الاختصاصات الممنوحة لهذا المجلس إلا أنها كانت نظرية فقط، كما أنه يتمتع أيضاً باختصاص قضائي، وله الحق في النظر في قضايا رجال الدولة، ولكن رغم ذلك لم تتجلى ملامح اختصاصاته أحسن إلا في القرن الثاني عشر<sup>324</sup>.

وكان إلى جانب الملك جمعية أخرى للأعيان وكبار الملاك وطبقة الأشراف أطلق عليها اسم المجلس الكبير<sup>325</sup> *Comcilium Magninum*، والذي زادت اختصاصاته القضائية، وأضحى قضاة المحاكم في البلاد مندوبين في المجلس، كما بدأ التمييز بين المسائل الإدارية المالية من جهة، والمسائل التشريعية من جهة أخرى، بل وأصبح المجلس ينظر في المسائل التشريعية والسياسية<sup>326</sup>. وأنيطت باقي المسائل لمجلس يسمى "مجلس الملك" *Ragis Guria* يتكون من البارونات وبعض رجال الدين<sup>327</sup>. وقد ضمن المجلس الكبير إجتماعاته بصفة دورية،

321 . علاء عبد المتعال. مرجع سابق. ص 10.

322 . هشام محمود الأقداحي. 2018م. الاستقرار السياسي في العالم المعاصر. مصر. الإسكندرية. مؤسسة شباب الجامعة. ص 319.

323 . سميت كذلك من قبل الإنجليزي "revolution Glorious" لأنه تسلم من خلالها الملك" وليم أورانج "العرش دون أن يطلق رصاصة واحدة، بعد فرار سابقه إلى فرنسا دون مقاومة . في ذلك انظر: خالد القشطيني، "1688"، جريدة الشرق الأوسط الالكترونية، عدد 11958، 2011/8/5م.

324 . خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص 9.

325 . مولود ديدات. 2007م. مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية. دار بلقيس. الجزائر. ص 11.

326 . صلاح الدين فوزي. مرجع سابق. ص 74.

327 . خالد عباس مسلم، مرجع السابق، ص 10.

خاصة مع ظهور الدستور الأعظم عام 1215م<sup>328</sup>. ومن خلال نص المادة 12 منه<sup>329</sup>، وكان لهذه الوثيقة الفضل في فرز عدد من الحقوق، وجعلها خاصة بالمواطن تجاه السلطة، ولعل عملية الفرز هذه هي نواة فكرة حقوق الإنسان في الفكر الدستوري ومن أهم ما تنص عليه هذه الوثيقة<sup>330</sup> ما يلي:

أ. مبدأ خضوع الملك للقانون.

ب. فصل حقوق الملك عن حقوق المواطنين (الإقطاع).

ت. حق الفرد في العدالة.

ث. حق الفرد في الملكية.

وبدأت ملامح الاستقرار على المجلس الكبير، وأصبح يطلق عليه اسم "برلمان" وبدأت معه تتضح ملامح دوره في المسائل التشريعية والقضاء وفرض الضرائب. ورغم ذلك فإن الملك مازال يملك زمام المبادرة تجاه البرلمان، فقد كان يبادر إلى دعوته للانعقاد مادام محتاجاً إلى الإعانات المالية أو النصائح، وعندما يحصل على ما يريد يكون المجلس منتهياً، وبالتالي كانت هذه المجالس قصيرة جداً يمكن دعوها للاجتماع مرات عدة خلال السنة، وتحل بعد أداء الدور مباشرة في النصح أو إقرار الضرائب لتمويل خزانة المملكة وحروبها<sup>331</sup>. وشيئاً فشيئاً ومع معرفة هذه المجالس لدورها وأهميتها تجاوزت ذلك نحو فرض بعض شروطها على الملك مقابل مساعدته، منها عدم قبول حلها إلا بوعده من الملك للاجتماع من جديد في أمد قصير، وهذا يعني بداية تقنين حل البرلمان بأن أصبح حقاً منظماً بواسطة قانون أو عرف يمارس تحت شروط معينة، لاسيما التزام الملك بدعوة المجلس من جديد خلال أمد قصير<sup>332</sup>.

أما مدلول حق الحل خلال هذه الفترة فلم يتجاوز سوى أنه استبعاد المجلس الذي لم يعد الملك في حاجة إليه، ومن ثم فهو لا يؤدي إلى انتخابات جديدة، فهذه الأخيرة لا تجري إلا في حالة الإعداد والتجهيز لاستدعاء جديد للبرلمان. ولقد دخلت عناصر جديدة في البرلمان حينما دعا الملك "هنري الثالث" فارسين عن كل مقاطعة للاشتراك في حضور جلساته مع كبار رجال الدين والأشراف، ثم تدعمت عضوية البرلمان بعد ذلك بممثل لكل مدينة أو بندر هام، بناء على اقتراح "سيمون منفور" *Monfort Simon* الذي يعتبر في نظر البعض هو المؤسس

328 . هي أول وثيقة دستورية مكتوبة سميت كذلك بالميثاق الأعظم ظهرت سنة 1215، في عهد الملك " terre sans Jean " وتم التخلي عنه سنة 1227 في عهد الملك " henry " الثالث. في ذلك انظر: صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص 134.

329 . تنص المادة (12) من وثيقة الدستور السابق على عدم إمكانية جمع معونات لفائدة المملكة دون أخذ رأي المجلس الكبير. في ذلك انظر: علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 11.

330 . يوسف حاشي. 2009م. في النظرية الدستورية. الحلبي الحقوقية. بيروت. لبنان. ص 406.

331 . جهاد زهير ديب الحرازين. حق حل البرلمان في النظم الدستورية. دراسة مقارنة. مكتبة الوفاء القانونية. الإسكندرية. مصر. ط 1. ص 27.

332 . علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 12.

الحقيقي للبرلمان الإنجليزي<sup>333</sup>. ورغم ذلك ظهر الانقسام داخله لعدم التجانس بين طبقة الأشراف ورجال الدين من ناحية، وبين ممثلي المدن من ناحية أخرى، ثم حدث أن انفصلت كل كتلة عن الأخرى أثناء المناقشة داخل البرلمان، وأخذ هذا الانقسام شكلا آخر وهذا حسب مكان كل كتلة، ثم قامت كل كتلة بانتخاب رئيس لها أطلق عليه لقب "Speaker"، وانتهى الأمر في الأخير بانقسام البرلمان إلى مجلسين منفصلين<sup>334</sup>، حيث شكل كل من الأشراف وكبار رجال الدين وهو ما سمي "بمجلس اللوردات *Lords of House*" وشكل نواب المقاطعات، والمدن والبنادر ما سمي بمجلس العموم "*Commons of House*"<sup>335</sup>، وفي عام 1351 في عهد "إدوارد الثالث" أصبح لكل مجلس مقر خاص للانعقاد، وصار أعضاء المجلس اعتباراً من عام 1377 ينتخبون رئيساً منهم يدعى "Speaker" يمارس مهامه طيلة مدة ولاية مجلس العموم، وصار المجلسان متساويان في الاختصاص، وتصدر القرارات بأغلبية كليهما، وسار العمل فيهما على نمط واحد<sup>336</sup>.

وهكذا في عهد "إدوارد الثالث" استقر العمل على ثلاثة مبادئ رئيسية<sup>337</sup> وهي:

1. عدم شرعية زيادة الضرائب دون موافقة البرلمان.
  2. ضرورة مشاركة البرلمان في حالة تعديل أو سن قوانين جديدة.
  3. حق مجلس العموم في التحري عن التعسفات والتجاوزات، واتهام مستشاري الملك وإثارة مسؤولياتهم.
- ورغم ذلك وحتى القرن 15 كان الملك لا يزال يستحوذ على السلطة التشريعية<sup>338</sup>. وقد بدأ البرلمانيون يعتادون وضع مشروعات القوانين، فإذا حصلت على ثقة مجلسي البرلمان ترفع إلى الملك قصد إصدارها وأطلق على هذه القوانين، وبذلك نزلت سلطة الملك التشريعية إلى حد التصديق على القوانين فقط بدل الحرية المطلقة في سنّها، وأصبحت القوانين تصدر بناءً على سلطة البرلمان<sup>339</sup>. وأمام هذا النشاط الملحوظ لنواب البرلمان

333 . محمد عبد الحميد أبو زيد. 1988م. حل المجلس النيابي. دراسة مقارنة. دار النهضة العربية. القاهرة. ص 51. في ذلك انظر أيضا - محسن خليل. النظم السياسية والقانون الدستوري. المرجع السابق. ص 31. وكذلك انظر - مراد بقالم. 2009م. نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته. دراسة مقارنة. مكتبة الوفاء القانونية. الإسكندرية. ط 1. ص 22.

334 . بشير علي محمد باز. 2004م. حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة. دار الجامعة الجديدة. مصر. ص 48.

335 . جهاد زهير ديب الحرازين. المرجع السابق. ص 27.

336 . محمد عبد الحميد أبو زيد. مرجع سابق. ص 52.

337 . مهند صالح الطراونة. 2009م. العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني. الوراق. الأردن. ط 1. ص 66. وكذلك انظر: سعيد بوالشعير. 2003م. القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة. ج 2. ط 5. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر. ص 199، 200.

338 . كان ملوك هذه الفترة مولعين بالسلطة ولا يقيمون للإرادة الشعبية وزنا، ويكفي أن نورد عبارة قالها الملك "جيمس الأول": "إن الملوك يجلسون على عرش الإله في الأرض.

339 . محمد عبد الحميد أبو زيد. مرجع سابق، ص 53.

ازدادت سلطته على حساب سلطات الملك، حيث انتقلت إلى البرلمان بعض الحقوق التي لم يكن يتمتع بها، منها حق إقرار الضرائب، وازدادت معها أهمية رقابة مجلس العموم للمسائل المالية، وتؤكد مبدأ مطالبة الملك بتقديم حساباته، إلى جانب المطالبة بأن يكون لها الحق في الاجتماع بصورة دورية منتظمة، فتم لأول مرة تنظيم اجتماع سنوي للبرلمان عام 1330، ثم 1362، ولكن لم يكن هذا الأمر محل إجماع من البرلمانيين، وعليه أهمل تطبيقه نهاية القرن 15، ولم يوجد برلمان بين عامي 1498، 1504، ولا بين عامي 1515، 1523.

ورغم ذلك يمكن القول أن مدد البرلمان في هذه الفترة كانت تتزايد بقوة، غير أن اجتماعها كان يتم بصورة غير منتظمة، وأن حق الحل بقي محافظاً على طبيعته فلا يعدو كونه رخصة بيد الملك يلجأ إليها متى لم يكن بحاجة إلى البرلمان، وهذا الأخير كان خلال هذه الفترة في بداياته لأولى ولم يكتمل بعد كيانه كهيئة مستقلة عن الإرادة الملكية<sup>340</sup>. وفي غضون القرن 17 تأكد وجود سلطتين تشريعتين القديمة التي يملكها الملك، والسلطة التشريعية التي أضحت يمارسها المجلسان بالاتفاق مع الملك، وظل هذا الأخير يتمتع بامتيازات كثيرة، كان لها أثر على سلطة البرلمان.

ثم جاءت فترة خلال القرن نفسه تميزت بالاضطرابات السياسية<sup>341</sup>، كما حدث عندما تولى "جاك الثاني" الحكم (1685-1688) وأصدر قانوناً أثار به عاصفة من السخط لدى البروتستانت، إذ رأوا فيه محاولة لرفع شأن الكاثوليك، وفي بداية عام 1689 صدرت وثيقة الحقوق "Rights of Bill The" والتي أقرها مجلسا البرلمان وقبلها الملك وتنازل عن سلطة التشريع بصفة نهائية، وهي أكثر الشرائع تفصيلاً وتأكيذاً على الحقوق، وفي مقدمتها شرعية الضريبة، حرية الانتخاب، حرية التعبير والنقاش البرلماني والتمتع في ذلك بالحصانة القضائية لأفراده<sup>342</sup>، لذلك اعتبر الفقهاء الانجليز قانون الحقوق هو دستور إنجلترا الحديث *Constitution*<sup>343</sup>، "Modern The".

340 . علاء عبد المتعال. مرجع سابق. ص 14.

341 . في فبراير 1649 أعلن "كرومويل" Crumwell أن إنجلترا جمهورية Wealth Common "، وأن نظام الحكم الجديد قائم على مجلسين هما: مجلس العموم ومجلس الدولة، ملغياً مجلس اللوردات، ونظراً لعدم قيام البرلمان بالإصلاحات التي بنسبها "Crumwell" أصبح هذا =الأخير يتحين الفرص لعله، وقد طلب من النواب حل مجلسهم، لكنهم قدموا مقابل ذلك عدة شروط مما جعل "Crumwell" يتوجه شخصياً للبرلمان : في 20/04/1653 وقام بطرد النواب بالقوة، ثم دعا إلى تشكيل مجلس جديد معين سمي "Parliament Nominu" سرعان ما دخل في نزاع مع "Crumwell" الذي أصدر قراراً أطلق عليه أداة الحكومة "The gouvernement instrument" ينص على أن يحكم إنجلترا لورد "حام" Lord Proctector " ومجلس عموم لا يمتد إليه الحل، قبل مكوثه 5 أشهر على الأقل، وفي جانفي 1655 قام بحله، وظل يحكم بمفرده حتى سبتمبر 1655، ثم دعا إلى تشكيل مجلس جديد، وطلب منه موافقته على إعادة مجلس اللوردات فلم يوافق المجلس فقام بحله . في ذلك انظر: محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 53، 54.

342 . يوسف حاشي. ارجع سابق. ص 407.

343 . تأكدت سيادة البرلمان في مجال التشريع بقيام ثورة 1688 ضد الملك الذي أصدر أمراً بتعطيل العمل بالقوانين الجنائية، لمنح الغفران للذين انشقوا على الكنيسة، وكان ذلك شرارة الثورة ضد سلطات الملك وتأكيد سيادة البرلمان . في ذلك انظر: بشير محمد علي باز، المرجع السابق، ص 117.

ولكن حتى هذه الفترة لم يفكر البرلمان جدياً في سلطات الملك التنفيذية لرقابتها، وإن كان يمكن اعتبار تلك الفترة بداية لاتجاه جديد نحو قيام نظام الملكية المقيدة، أين وجه البرلمان رقابته حتى إلى امتيازات الملك الشخصية، ومعظمها متعلقة بالسلطة التنفيذية وإخضاعها، بل وممارسة عن طريق أشخاص مسؤولين أمام البرلمان، حتى تحول النظام النيابي الإنجليزي إلى نظام برلماني - بمفهومه الحالي - وإن كان ينقصه إلى حد ما التوازن بين السلطات، الذي يعتبر الدعامة الأساسية لهذا النظام، حيث كان الملك يملك حل البرلمان دون أن يملك هذا الأخير مساءلة الملك أو عزله، ورغم ذلك فقد اعتبر هذا النظام باكورة النظام البرلماني الحديث، فكانت الملكية المقيدة الأساس الحقيقي للنظام البرلماني<sup>344</sup>. يمكننا القول إن حق الحل في الفترة التي سبقت القرن 17 والثورة لا يعدو كونه رخصة بيد الملك، سيستخدمها لإقصاء البرلمان إذا عارض سياسته وتوجهاته، خاصة مسألة جباية الأموال، بتقرير مزيد من الضرائب، ذلك أن البرلمان في تلك الفترة لا يستمد وجوده من الأمة، كما هو معروف الآن في النظام البرلماني، وإنما يستمدها من إرادة الملك وسلطاته المطلقة حينها.

ثانياً: مرحلة الملكية الدستورية وتكوين النظام البرلماني: كان أهم نتيجة لثورة 1688 انتصار مبدأ سيادة الأمة، إضافة إلى بداية استقرار النظام البرلماني، ورجحان كفة البرلمان على التاج، وأصبح حتى الملك يتوج من قبل البرلمان بدل نظرية الحق الإلهي المعروفة. وكما رأينا فإن صدور وثيقة "Rights of Bill the" ملتصق الحقوق، والتي صادق عليها البرلمان في بداية 1689 م قضى على امتيازات الملك الذي كان يعرقل وظيفة البرلمان ويشل سلطته، فقد ألغى وفقاً لهذه الوثيقة حق الملك في إيقاف القوانين والإعفاء من تطبيقها، كما حد من سلطته في إصدار اللوائح، وفرض الضرائب وإنشاء المحاكم والإساءة إلى الحريات الشخصية، وتم تحديد نفقات الدولة والعرش لسنة واحدة مكرساً قاعدة سنوية الموازنة<sup>345</sup>، كما احتوت على نصوص سابقة إضافة إلى تقليل سلطات الملك ودعم سلطة البرلمان، خاصة بإقرار بعض الحقوق لأعضاء البرلمان. ومنذ تاريخ 1688 حصل تطور كبير للبرلمان الإنجليزي، حيث أصبحت منذ عام 1689 مسنوية الاجتماعات مضمونة، مما جعل الانتخابات تجري في فترة وجيزة عقب قرار الحل، مما ساعد على ظهور نظام جديد، حمل معه تطوراً في سلطة الحل<sup>346</sup>. وأصبح استخدامه ليس بالأمر السهل، خاصة بعد أن أصبح البرلمان في وضع أقوى وأكثر مواجهة للتاج، وجرده من العديد من الصلاحيات خاصة كونه مصدرًا للسلطات، وأهم من كل هذا أصبح التمثيل النيابي مبدأ مقدساً.

344 . عبد الحميد أبو زيد. مرجع سابق. ص 57.

345 . محمد المنذوب. 2002م. القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم. الحلبي الحقوقية. ط 4. ص

122 . كذلك انظر: احمد عبد الحميد الخالدي. 2011م. القانون الدستوري، النظم السياسية الديمقراطية الرئيسية. دراسة مقارنة. دار الكتب

القانونية. مصر. ص 117.

346 . علاء عبد المتعال. مرجع سابق. ص 20.

ومن أهم مؤشرات استقرار النظام النيابي البرلماني من جهة وقدسية التمثيل النيابي من جهة أخرى أنه صدر سنة 1694 ما سمي بـ "Act triennial The"، تضمن قاعدة جديدة مفادها أن البرلمان يحل تلقائياً بعد نهاية ثلاث سنوات من وجوده، وأهم من ذلك ضرورة أن تجرى انتخابات فور هذا الحل لتجديده، أما في حالة وفاة الملك فينحل البرلمان تلقائياً، وحتى لا تحدث القطيعة صدر سنة 1696 في عهد "Guillaume" الثالث "تنظيم ينص على أن يبقى البرلمان يباشر مهامه أثناء الستة أشهر التالية لوفاه الملك، إلا إذا تم حله قبل انقضاء هذه المدة، كما تدخل تنظيم آخر للتصدي لحالة ما إذا كان البرلمان منحلاً عند موت الملك؛ فقرر أنه يمكن لهذا البرلمان المنحل أن يجتمع في مثل هذه الحالة ويمارس اختصاصاته من جديد، حتى تمام الانتخابات ودعوة البرلمان الجديد للانعقاد<sup>347</sup>، ليعقب كل ذلك عام 1715 وصدر قانون آخر هو "Act Septennal The" الذي رفع مدة العهدة البرلمانية من ثلاث سنوات إلى سبع<sup>348</sup>.

وعليه ومن خلال ما سبق يمكن القول إن حل البرلمان لعب دوراً كبيراً في التأسيس للنظام البرلماني، وليس فقط ميزة وجدت بعد قيام نمط الحكم البرلماني، ويمكن كذلك الاستئناس دائماً بالتاريخ الإنجليزي لدعم هذا التوجه. فقد أصبح حق الحل يصدر بناء على إعلان ملكي، وبطلب جماعي من المجلس الخاص ليصدر مرسوم الحل موقفاً عليه من كافة أعضاء المجلس الخاص (الوزراء) ليتحملوا مع الملك جزءاً من المسؤولية، وإذا رأى الملك تردد بعضهم كان له مطلق الحرية في تنحيهم أو إبقائهم ليتحقق بذلك التضامن المنشود بين أعضاء الوزارة<sup>349</sup>. ويبدو أن حالات حل البرلمان خلال فترة الملكية الدستورية كانت في غالبها خالية من البواعث السياسية، وكانت في غالبها عند نهاية الفترة التشريعية، كما كانت مظهراً من مظاهر هيمنة الإرادة الشعبية، يعبر بها الشعب عن رأيه عندما يدخل في خلاف مع البرلمان؛ فللشعب تقديم عرائض إلى الملك يطلب منه حل مجلس العموم.

وفي عام 1782 أجبر مجلس العموم وزارة "North.L" على الانسحاب<sup>350</sup>، وكلف الملك خلال العام الموالي الدوق "Portland" تولي الحكم، وكانت هذه الحكومة مؤيدة من قبل البرلمان، واثراً نزاع بين الملك ووزارة بو" رتلند" قام الملك 1783 باستدعاء "وليم بت" <sup>351</sup> "Wiliam Pitt"، لتولي الوزارة وكانت الأغلبية البرلمانية تؤيد

347 . علاء عبد المتعال. مرجع سابق. ص 18، 19.

348 . تغيرت هذه المدة سنة 1911 بصور قانون البرلمان "Act Parliament"، والذي وسع من اختصاصات مجلس العموم على حساب مجلس اللوردات، كما خفض الحد الأقصى للعهدة البرلمانية من 7 إلى 5 سنوات. في ذلك انظر: مدحت يوسف غنيم. 1989م. وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني. دار النهضة العربية. القاهرة. ص 15.

349 . علاء عبد المتعال. مرجع سابق. ص 2.

350 . في الفترة ما بين 1770 - 1782 كان اللورد "North" رئيساً للوزراء في عهد الملك "جورج الثالث"، وكان هذا الأخير قد أخفق في سياسته خصوصاً في قضية المستعمرات الأمريكية، مما جعل البرلمان يهاجم سياسة "North" فأجبره مجلس العموم على تقديم استقالته، على إثر اقتراحين بسحب الثقة، ومن ثم كان من الطبيعي تقرير المسؤولية الوزارية الجماعية في إنجلترا للمرة الأولى 1782، وللإشارة أنه في عهده اندلعت حرب استقلال أمريكا عن التاج البريطاني. في ذلك انظر: السيد صبري. المرجع السابق. ص 202 وما بعدها.

351 . هو ابن رئيس حكومة اسبق "وليام بت الأكبر" "Elder the Pitt William" والذي حكم من 1766 إلى 1768.

الوزارة السابقة التي لم يكن الملك راغباً فيها وانتهى الأمر في مجلس العموم إلى رفض منح الثقة لها رغم انحياز الملك ومجلس اللوردات إليها، ونشأ خلاف بين "تب" ومجلس العموم كاد أن يقضي على السوابق الدستورية التي أنشأها النظام البرلماني، وفي الأخير وباتفاق بين "Pitt William" والملك أقدم هذا الأخير على حل مجلس العموم ومن ثم أجريت انتخابات جديدة عام 1784م، كانت نتيجتها نصراً كبيراً للحكومة، وعليه فإن ما أفادت هذه الأزمة هو تقرير قاعدة جديدة أنه عند حدوث خلاف بين الحكومة والبرلمان فإن الحكومة تستطيع - بدلاً من تقديم استقالتها - أن تلجأ إلى حل البرلمان، والاحتكام إلى هيئة الناخبين للتعرف على رأي الأمة بصدد هذا الخلاف<sup>352</sup>.

كما كان من نتائج هذا الحل أن أصبح رئيس الوزراء يتمتع بقدر أكبر من الحرية خاصة مع التأييد الشعبي، ولكن دون أن تتحرر نهائياً من عباءة الملك، حيث بقي الوزير الأول يتولى الوزارة بالإرادة الملكية - كما هو الحال اليوم في الكثير من الأنظمة السياسية حيث يعين رئيس الحكومة من قبل رئيس الدولة - والملك يستطيع دائماً إقالة الوزارة متى عارضته، كما استمرت حاجة رئيس الوزراء إلى الملك ونفوذه لضمان الانتخابات ونتائجها، وبالتالي لم يكن يطبق إيديولوجية وآراء حزبه تجاه الملك<sup>353</sup>.

ورغم أن الحل لم يصبح - حسب ما هو معروف عنه الآن - في عهد البرلمانية التقليدية وسيلة لدعوة الأمة لتكون حكماً بين السلطات المتنازعة، بقدر ما كان سلاحاً دفاعياً ملكياً ضد البرلمان الذي يصمم على الاستمرار في تأييده وزارة قد سحب الملك ثقته منها، وبالتالي السماح للملك أن يحكم بصفة شخصية إلا أنه في بداية القرن 19 أصبح التأثير الملكي على الوزارة وتوجيه الرأي العام نوع من الفساد، وكرد فعل على ذلك<sup>354</sup> جاءت انتخابات 1834 ولأول مرة غير مؤيدة للملك. وهكذا اكتملت دعائم النظام البرلماني التي يقوم عليها والتي تمثلت في نشأة الوزارة البرلمانية، وتقرير المسؤولية السياسية للوزارة، وتقرير حق الوزارة في حل البرلمان<sup>355</sup>.

وفي الأخير يمكن تلخيص مراحل ميلاد حق الحل في النقاط التالية:

١. ظهر حق الحل في إنجلترا كوسيلة بيد الملك للتخلص من المجلس القائم الذي استدعاه للاجتماع عندما كانت هناك حاجة إليه.

352 . حسن نعمة خشان الزاملي. محمد عودة محسن الدراجي. 2012م. سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان. العراق. جامعة الكوفة. مركز دراسات الكوفة. ص117.

353 . علاء عبد المتعال. مرجع سابق. ص28.

354 . في أبريل 1831 وأثناء المناقشات التي دارت في مجلس العموم بشأن مشروع الإصلاح تم سحب الثقة من الوزارة، وعزمت هذه الأخيرة على عدم الاستقالة وطلبت من الملك إجراء الحل للجوء إلى التحكيم الانتخابي بخصوص تلك الإصلاحات، فكان أول حل وزاري انطلاقة لعهد دستوري جديد هو حل 1831 الذي كان جر الوصول إلى هذه الإصلاحات، وكان حل 1834 هو آخر الحلول الملكية الذي أتم ثنائية السلطة التنفيذية في إنجلترا. في ذلك انظر: جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق، ص 331.

355 . P.La Lumière et A.Demichel, Les Régimes Parlementaires Européennes, PUF, Paris, 1966

٢. جاءت ثورة 1688 لتفرض على الملك أن يحكم بمساندة البرلمان، ولكن مع الحفاظ عن شخصية الملك وصلاحياته في حل البرلمان.

٣. بقي الحل مجرداً من صفته السياسية، أي لم يكن مقابلاً لإثارة المسؤولية السياسية للوزارة التي لم تصبح واقعاً دستورياً إلا عام 1782، ويجب عليها أن تحظى بثقة مزدوجة من الملك والبرلمان، وكان حل 1807، 1834 بسبب مساندة مجلس العموم لحكومة تعارض الملك، وجاء حل 1831 بناء على مبادرة من الوزارة، مما يسمح باعتماد الإصلاحات وجعل من حق الحل وسيلة قانونية اكتملت بها قواعد النظام البرلماني الحديث.

٤. امتد حق الحل من موطنه التقليدي في إنجلترا إلى بعض النظم الدستورية خاصة فرنسا بعد أن منح لمجلس الشيوخ سلطة حل الهيئة التشريعية، ومنصب الممثل والمدافع الشعبي، كما امتد إلى النظام البلجيكي الذي احتضن دستوره الصادر سنة 1831 حق الحل بعد مناقشات دارت عام 1830 في الكونغرس الوطني البلجيكي للأخذ به كوسيلة لحل النزاعات التي يمكن أن تنشأ بين السلطات الدستورية، وكذلك دساتير كل من اليونان الصادر سنة 1844 وهولندا الصادر سنة 1848، ولوكسمبرج الصادر سنة 1868.

هذا وقد أصبح حق الحل منذ القرن 19 نظاماً له كيان خاص وركيزة من ركائز النظام البرلماني ليكون مقابلاً للمسؤولية الوزارية، حتى يتحقق التوازن بين السلطات، كما أصبح الخلاف بين الوزارة والبرلمان المبرر الغالب لإعمال هذا الحق، وقد اتخذ طريقتين الأولى تمارس عن طريق الملك، ثم بعد التطور ١ - لذي رأينا - أصبح يمارس عن طريق الوزارة، وانحصر دور الملك رغم بقاء القرار يصدر عنه. ورغم أهمية هذا الحق كما رأينا، ورغم مرور وقت طويل عن ظهور هذا الحق، إلا أن الواقع الفقهي أثبت أن هناك ما يزال نقاش حول ضرورة وجود وتواتر تطبيقه هيئة بإمكانها إزالة الأخرى في ظل النظام البرلماني، وعلاقة ذلك بتحقيق التوازن، بما يعني أن حق الحل يحظى بمعارضين رغم وجود من يؤيده، وهو ما سنراه من خلال المطلب الثاني الذي نعالج فيه ضرورة الحفاظ على اللجوء إلى إعمال حق حل البرلمان في ظل النظام البرلماني إلى اليوم<sup>356</sup>.

وهنا نستعرض الآراء المؤيدة والمعارضة لحق حل البرلمان، ونبدأ بالرأي المؤيد لحق حل البرلمان. إذا كان أنصار الرأي السابق يعلنون صراحة معارضتهم وجود هذا الحق في ظل جميع الأنظمة النيابية ومنها النظام البرلماني، وساقوا في سبيل ذلك ما رأينا من حجج ممكن الرد عليها من قبل أنصار هذا الحق للتدليل على أهميته، خاصة وان الآراء السابقة لم تذكر مسألة إسقاط الحكومة وإعمال مسؤوليتها السياسية وتأثير ذلك على توازن السلطات، ويمكن إجمال حجج أصحاب هذا المذهب في النقاط التالية:

356 . بول سيلك، رودري والتز، 2004م. كيف يعمل البرلمان. ترجمة: علي الصاوي، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ط 1. ص 36.

١. حق الحل له فوائد عملية واضحة لا يمكن إنكارها لأن رئيس الدولة لا يلجأ إلى أسلوب الحل إلا إذا كانت مصلحة البلاد تقتضي ذلك، أو إذا خرجت السلطة عن الحدود التي أجازها الدستور<sup>357</sup>.

٢. من الصعب تصور حدوث إساءة لاستعمال هذا الحق لأن رئيس الدولة - وفقاً لأبجديات النظام البرلماني - هو حكم بين السلطات، وهدفه الحفاظ على ديمومة وسلامة عملها والتوازن بينها في الصلاحيات، وإذا استعمل رئيس الدولة هذا الحق فإنما استعمله كحكم بين هذه السلطات لا بوصفه خصماً وصاحب سياسة شخصية يريد فرضها

٣. البرلمان في الحقيقة ليس هو صاحب السيادة الحقيقي، بل هو نائب لصاحبها الحقيقي الذي هو الأمة، ولذا فإن حق الحل تدعيم لسيادة الأمة للتأكد من توافق تصرفات النائب مع رغبات الأصيل وميوله، فيكون هذا الحل تدعيماً لسيادة الأمة، كما لا يمكن التذرع بمدّة العهدة البرلمانية أمام تجاوز النواب لحدود الوكالة.

٤. بما أن الشعب هو الفاصل بين السلطات في حالة النزاع ولجوء السلطة التنفيذية إلى حل البرلمان، وبالتالي فممارسة هذا الحق يوجد علاقة مباشرة بين الشعب وممثليه يمكنه من مباشرة الحكم، وهو صاحب السيادة الحقيقي للتأكد من توافق تصرفات نوابه مع رغباته وميوله، وعليه فحق الحل يجعل الكلمة الأخيرة والنهائية للشعب في توجيه سيادة الدولة فيما يقع من خلافات بين سلطاتها<sup>358</sup>.

وقد رأى بعض الفقهاء ومنهم "Ardant Philippe" أن التحفظ التقليدي في فرنسا على حل المجلس هو غير عقلاني إلى حد بعيد وفيه إبعاد للديمقراطية، وعموماً هو رأي منتشر في أوساط اليساريين من الطبقة السياسية أكثر مما هو منتشر في أوساط المواطنين، فهؤلاء يعتبرونه انقلاباً تنظمه السلطة التنفيذية ضد نواب الشعب، ولكن ما هو الإشكال إذا كان مجرد وسيلة يطلب بواسطتها من الشعب الفصل في نزاع مستحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يمكن اعتبار ذلك متعارضاً مع الديمقراطية في حين أن الشعب هو مصدر السلطات في الأنظمة الديمقراطية، والشعب دائماً يؤكد أنه هو السيد، وقد بددت التجربة الشكوك، فالمناورات السياسية التي قام بها "ماك ماهون" عام 1877 شكلت مناسبة لتأكيد سيادة البرلمان<sup>359</sup>، كما لم يؤد حل الجمعية الوطنية عام 1955 إلى قيام سلطة شخصية<sup>360</sup>.

357 . حسن الحسن. 1959م. القانون الدستوري والدستور في لبنان. بيروت. ط1. ص 2.

358 . مصطفى كامل. 1952م. شرح القانون الدستوري. دار الكتاب العربي. مصر. ط2. ص 247 وما بعدها.

359 . عصام سليمان، مرجع سابق. ص 39.

360 . بسبب عدم رضا أعضاء الجمعية الوطنية على تحديد الحكومة /16/ 02 /1956 كتاريخ لإجراء انتخابات مبكرة لمواجهة بعض المشاكل خاصة الحرب في الجزائر، والحصول على موافقة البرلمان على مشروع الميزانية الجديدة، وتطبيق سياسة أوروبية جديدة في فرنسا. للتفصيل انظر. خالد عباس مسلم. مرجع سابق. ص 229.

الرأي المعارض لحق حل البرلمان. جرى التشكيك بشرعية حل المجلس النيابي، فكيف يمكن لرئيس دولة غير منتخب بالاقتراع العام المباشر، ووصل إلى سدة الحكم عبر طريقة الوراثة في الأنظمة الملكية البرلمانية مثلاً، أو عن طريق الانتخاب من قبل البرلمان في الأنظمة الجمهورية البرلمانية، أن ينهي بمبادرة منه ولاية مجلس منتخب بالاقتراع العام، ومعتبر عن الإرادة الشعبية خاصة عندما تكون لرئيس الدولة صلاحية حل المجلس بمبادرة وقرار منه وحده<sup>361</sup> وفي سبيل دعم هذا المذهب قدموا العديد من الحجج يمكن إجمال أهمها في النقاط التالية:

١. حق الحل مخالف للديمقراطية مهما كانت الجهة التي استخدمته، على الرغم من أنه يقترن بالدعوة إلى إنتخابات مبكرة، أي بالعودة إلى الوسيلة الأساسية لتحقيق الديمقراطية ونتائج هذه الانتخابات، قد تكون ضد الجهة التي اتخذت قرار الحل، فالمسألة متعلقة بانقلاب على مجلس منتخب ديمقراطياً. وقد برز في فرنسا تيار قوي منذ القرن 19، مناهض لحق حل المجلس معتبراً إياه وسيلة حكومية، ورئاسية للانقلاب على الديمقراطية، فقد اعتبر الجمهوريون ما قام به المارشال *Mahon Mac* بحل مجلس النواب عام 1877م لأسباب موضع جدل مناورة لتدمير الجمهورية الثالثة وضد الديمقراطي<sup>362</sup>، كذلك فعلوا سنة 1955م عندما حلت حكومة " *Faure Edgar* " الجمعية الوطنية<sup>363</sup>.

٢. حق الحل يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، حيث يقوي مركز السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، خاصة إذا أبدت هذه الأخيرة رغبة في سحب الثقة من الحكومة، وهو ما يجعل الضغط على البرلمان وليس على الحكومة، لأن هذه الأخيرة لها من الوقت ما يمكنها من الإسراع إلى حل البرلمان قبل أن يستعمل سلطته في إسقاط الحكومة، وهذا ما يجعل النواب - بصفة جماعية قبل الإقدام على إجراء سحب الثقة من الحكومة، وبصفة فردية - يقعون تحت ضغط التفكير في العودة إلى دوائرهم الانتخابية وخوض طريق طويل وشاق في الحملة الانتخابية والانتخابات، مع ما يصحب ذلك من ضغوط نفسية وبذل كبير للأموال والنتيجة غير مضمونة، وعليه فالنائب يمكن ان يفضل البقاء نائباً ومسألة الحكومة على حساب الصالح العام، رغم أنه يمكن التخفيف من ذلك بوضع قيود على استعمال حق حل البرلمان بحيث لا يضطر البرلمان للخضوع دائماً للحكومة كلما هددته بالحل<sup>364</sup>.

٣. حق حل البرلمان يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة، لأن الشعب عند إختياره لأعضاء المجلس النيابي يكون على أساس شغل المناصب النيابية لعهد انتخابية معلومة المدة مسبقاً، وفق دستور وافق عليه الشعب، فكيف لشخص واحد (رئيس الدولة أو الملك) أو لحكومة أن تقوم على التقرير مكان الشعب، وتقلص

361 . عصام سليمان. 2010م. الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق. دراسة مقارنة. الحلبي الحقوقية. لبنان. ص 38.

362 . Marcel Waline " République RDPS En France et a l' étranger, Librairie Générale De Droit et de Jurisprudence , .

363 . عصام سليمان. مرجع سابق. ص 39.

364 . إبراهيم حمدان عزراوي. 1999م. حق حل البرلمان في الأردن. دراسة مقارنة. الأزرق. الأردن. ص 17.

مدة العهدة خاصة وان المساءلة عادة ما تكون بنهايتها كاملة، ويتولاها الشعب ذاته من خلال تصويته في الانتخابات الجديدة. ويتعارض مع النظام النيابي الذي تقتصر مهمة الشعب فيه على انتخاب نواب يمارسون السلطة بدلاً عنه، باعتباره غير كفاء لإعلان إرادته بطريقة مباشرة، فكيف يمكن اللجوء للشعب لمعرفة رأيه واستشارته<sup>365</sup>. ومن سمات النظام البرلماني أن يقوم البرلمان باختيار رئيس الدولة، وهو بذلك موكل من النواب لإدارة شؤون البلاد، فإذا كان من حق الرئيس حل المجلس فمعنى ذلك أن يقوم الوكيل بعزل الموكل، وهو ما يتعارض مع أبسط قواعد الوكالة القانونية<sup>366</sup>.

### المطلب الثاني: ضمانات عدم التعسف في استخدام حق حل البرلمان

المعروف أنه إذا زاد الشيء عن حده انقلب إلى ضده، مثل ينطبق كذلك على حق الحل بحيث يعتبر هذا الحق سلاحاً ذا حدين، فهو إحدى أهم الضمانات للحفاظ على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذا أحسن استخدامه واستخدم للغرض الذي وجد لأجله. أما إذا أسيء استخدامه، أو أفرط في استعماله أضحى من عوامل المساس باستقرار المؤسسات الدستورية في الدولة واختلال التوازن، خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، رغم أن النظام البرلماني قام ضد هذا الاختلال<sup>367</sup>. ولتجنب المخاطر التي تتولد عن التعسف في استعمال هذا الحق، وحتى لا يتكرر الحل مرات عدة من طرف السلطة التنفيذية ولنفس السبب الجاهز، والذي تلجأ إليه الحكومة مباشرة كلما استشعرت الخطر من البرلمان استقرت أغلب الدساتير للدول البرلمانية على وضع مجموعة ضمانات وقيود على استعمال هذا الحق، منها ما هو متعلق بمسائل إجرائية زمنية لإقرار الحل، ومنها ما هو متعلق بضرورة تسبب قرار الحل حتى يتمكن الشعب على ضوء ذلك من بناء توجه لمساندة هذه السلطة أو تلك.

### الفرع الأول: ضمانات متعلقة بالإجراءات

هناك بعض الدساتير تستوجب مجموعة إجراءات على الجهة صاحبة الاختصاص بالحل مراعاتها قبل الإقدام عليه تحت طائلة بطلان قرار الحل، ويمكن تحديد أهمها وذلك استنباطاً من بعض الدساتير للدول البرلمانية، وفي هذا الصدد نذكر منها:

**أولاً:** إستشارة جهات معينة قبل اتخاذ قرار الحل: تلزم بعض الدساتير الجهة المخولة باتخاذ قرار الحل أن تلجأ قبل استخدامه إلى استشارة جهات معينة قبل إصدار قرار الحل، وهذه الجهات قد تكون غرفتي البرلمان، أو رئيس

365 . إبراهيم حمدان عنزاوي. مرجع سابق. ص 16

366 . بشير علي محمد باز. مرجع سابق. ص 61.

367 . مرزوقي عبد الحليم. مرجع سابق. ص 175

إحداهما، أو كليهما، أو رئيس مجلس الوزراء أو مجلس الدولة<sup>368</sup>، ومثال ذلك ما نص عليه دستور إيطاليا الصادر سنة 1947م بأنه يجوز لرئيس الجمهورية بعد الاستماع إلى رأي رئيسي المجلسين أن يحل المجلسين، أو أن يحل أيًا منهما فقط<sup>369</sup>، كما ينص الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958م على أنه يجوز لرئيس الجمهورية بعد استشارة الوزير الأول ورئيسي المجلسين أن يعلن حل الجمعية الوطنية<sup>370</sup>، وفي نفس السياق ذهب دستور تركيا الصادر سنة 1982م إلى أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يقرر إجراء انتخابات جديدة<sup>371</sup>، ونصت المادة 31 من الدستور اليوناني الصادر سنة 1991م المعدل سنة 2006م على أنه لرئيس الجمهورية بعد استشارة الوزير الأول ورئيسي الغرفتين أن يحل الجمعية الوطنية. كما نص دستور المملكة المغربية الصادر سنة 1996م من خلال الفصل الحادي والسبعين على أنه "للملك بعد استشارة رئيسي مجلس البرلمان ورئيس المجلس الدستوري وتوجيه خطاب للأمة أن يحل مجلس البرلمان أو أحدهما بظهير شريف"<sup>372</sup>، ولكن الملاحظ أن دستور 2011م نص على انه للملك استشارة فقط رئيس المحكمة الدستورية، في حين انه عليه إخبار رئيس الحكومة ومجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين بأمر حل المجلسين معا أو احدهما، والإخبار هنا يعني أن المسألة مفصول فيها مسبقا وان الأمر يتعلق فقط بالإعلام، كما أن الاستشارة - في دستور المغرب 1996م - أيضا إلزامية كإجراء شكلي، لكن إلزامية الأخذ بها ليست مطروحة فللملك السلطة التقديرية في الأخذ بمضمون المشورة من عدمه، وكذلك الأمر ينطبق على الخطاب الذي يوجهه الملك للأمة<sup>373</sup>، لإعلامه، وما يؤكد ذلك أن الدستور لم يلزم الملك ذكر أسباب الحل للشعب في خطابه رغم توقع ذلك منه.

أما الدساتير الجزائرية المتعاقبة، فقد نصت المادة 163 من دستور 1976م على أنه لرئيس الجمهورية أن يقرر في اجتماع يضم الهيئة القيادية للحزب والحكومة حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات مسبقة. ويفهم من المادة أن غرض الاجتماع هو التشاور حول إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني، والجهات المعنية هي قيادة حزب جبهة التحرير والحكومة. كما نصت المادة 120 من دستور 1989م على أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أداؤها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة. ونصت المادة 129 من دستور 1996م المعدل بموجب المادة 13 من القانون رقم 80-19 على أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد

368 . زيد بدر فراج. المرجع السابق. ص 78.

369 . انظر المادة (88) من الدستور الايطالي الصادر سنة 1947م.

370 . انظر المادة (12) من الدستور الفرنسي سنة 1958م.

371 . انظر المادة (104) من دستور تركيا 1982م.

372 . دستور المغرب 1996م. صدر قرار تنفيذ نص الدستور بمقتضى الظهير الشريف رقم 157.96.1 صادر في: 1996م. العدد 4420.

صادرة بتاريخ 1/1/1996م.

373 . انظر الفصل 96 من الدستور المغربي الصادر سنة 2011م.

استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول، وهو ما يمكن اعتباره ضماناً دستورية لحماية السلطة التشريعية<sup>374</sup>.

ويظهر من خلال نماذج الدساتير السابقة أن الجهة المخولة بالحل، وقبل إصدار قرار بذلك وجب عليها أخذ رأي بعض الهيئات، مما سمح بالتريث وعدم التسرع في اتخاذ قرار الحل ولكن التساؤل يدور حول إلزامية التقيد بما أشارت به الهيئات التي أوجب الدستور الأخذ بمشورتها؟ أم أن الأمر يتعلق فقط بمسألة شكلية. والواقع أن النصوص الدستورية لم تلزم الجهة المختصة بالحل الأخذ بهذه الاستشارات، وبالتالي تستطيع اتخاذ القرار ولو كان مخالفاً للآراء المطروحة، فهي إذن ضماناً ذات طبيعة نفسية لا تفيد إلا في التردد في اتخاذ قرار الحل، والحقيقية أن عدم إلزام المشور الدستوري للجهة المختصة بالحل، والتي هي السلطة التنفيذية بضرورة الأخذ بالمشورة فيه كثير من الصواب، وتفسير ذلك أن إلزام الأخذ بالمشورة يجعل من قرار حل البرلمان ينتقل من يد السلطة التنفيذية إلى جهة أو جهات أخرى، وتفقد بذلك السلطة التنفيذية إحدى أهم وسائل المواجهة مع السلطة التشريعية، وأهم أداة من أدوات الرقابة المتبادلة بينهما في إطار التوازن الذي يضمنه النظام البرلماني.

إلا أنه من جهة أخرى فإن الضمانة في حد ذاتها غير كافية، حيث إن الملاحظ على الجهات التي حددتها الدساتير قصد استشارتها لا تتمتع بالحياد الكافي، وأغلبها من حيث الواقع تابعة للسلطة التنفيذية، ولا يمكن تصور أن تناقض هذه الأخيرة نفسها، فلا يعقل أن يكون مصدر طلب حل البرلمان هو الوزارة، ويستشار رئيس الوزراء في ذلك، أو أن يكون قرار الحل مصدره رئيس الجمهورية ويستشار رئيس الحكومة، أو الوزير الأول، أو حتى مجلس الوزراء، لما لرئيس الجمهورية من تأثير بالغ على هذا الأخير، وعليه هذه الضمانة شكلية لا تحمي البرلمان. وهنا يجدر القول أنه على المشرع الدستوري أن يحدد جهات أخرى حيادية توكل لها مهمة تقديم المشورة للجهة المختصة بالحل، والمقصود بالحيادية هو الحياد السياسي والموضوعية والحرية في اتخاذ القرار، ومن هذه الجهات يمكن أن نذكر المحكمة الدستورية، مجلس الدولة، وهي جهات ذات طابع قضائي يتمتع أعضاؤها بالحماية والاستقلال والبعد عن تأثير السلطة التنفيذية، وكذلك يمكن استشارة المجلس الدستوري في الدول التي تأخذ به باعتبار أن قرار الحل هو حق وارد في الدستور، ومن مهام المجلس الدستوري حماية ورقابة احترام الدستور والرقابة على دستورية القوانين.

**ثانياً:** ضرورة تدخل جهة معينة لاتخاذ قرار الحل: يقصد بها أن رئيس الدولة لا يستطيع إعمال حق الحل إلا بناء على تدخل من جهة أخرى يحددها الدستور، فالمعروف أن مع تطور حق الحل كما رأينا أصبح إقراره من طرف رئيس الدولة، ولكن هذا الأخير بحاجة إلى اقتراح بذلك من قبل رئيس الحكومة أو الحكومة. والملاحظ أن

374 . بركات محمد. 2012م. النظام القانوني لعضو البرلمان. دراسة مقارنة. لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى، ج 1، ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر. ص355.

بعض الدساتير تخفف من حدة هذا التدخل في إقرار الحل، بحيث تجعل من حق الاقتراح بيد جهة أخرى غير رئيس الدولة، ولكن على أن يكون إصدار قرار الحل من عدمه سلطة تقديرية لرئيس الدولة<sup>375</sup>، ولكن نظرياً هذا الأمر قد يفتح جبهة أخرى من الصراع بين مؤسسات الدولة، فإضافة إلى الصراع الموجود أصلاً بين البرلمان والحكومة يصبح بين الحكومة ورئيس الدولة أيضاً، خاصة إذا قدر هذا الأخير أن الظرف غير مناسب لحل البرلمان.

وعلى العكس من ذلك تغالي دساتير دول أخرى في درجة تدخل هذه الجهات بحيث يكون دور رئيس الدولة مجرد التوقيع على إقرار الحل الذي وافقت عليه جهات أخرى. ومثال الحالة الأولى ما ورد في دستور ألمانيا الاتحادية الصادر سنة 1949م أنه يجوز لرئيس الجمهورية الاتحادية بناء على اقتراح مستشار الاتحاد أن يحل المجلس<sup>376</sup>، فالملاحظ أن المسألة جوازية بعد تأكد تقديم اقتراح من طرف مستشار الاتحاد بحل البرلمان، يجوز لرئيس الاتحاد أن يقر حل البرلمان أو أن يقدر غير ذلك. وكذلك الحال في دستور سوريا الصادر سنة 1950م والذي حول لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب بمرسوم معلل متخذ في مجلس الوزراء<sup>377</sup>، والذي يرأسه رئيس مجلس الوزراء ويدير جلساته ما لم يقوم رئيس الجمهورية بدعوة مجلس الوزراء لعقد اجتماع برئاسته، إذ أن قرار الحل يتخذ عندها في حضوره وبموافقته.

غير أن نص المادة 81 يعطي لرئيس الجمهورية حق رفض توقيع مرسوم حل البرلمان دون ذكر الأسباب، ومؤدى ذلك أن قرار الحل قد اتخذ في مجلس الوزراء الذي انعقد في غياب رئيس الجمهورية وانعقد برئاسة رئيس مجلس الوزراء، لأنه ليس من المنطقي أن يتخذ قرار الحل في حضوره وتحت رئاسته، ثم يرفض توقيع المرسوم الصادر به، والخلاصة أن الدستور السوري الصادر سنة 1950م ألزم لقيام رئيس الجمهورية بإصدار مرسوم الحل، أن يصدر قراراً بذلك في مجلس الوزراء، ويبقى الأمر ليس ملزماً لرئيس الدولة الذي ينحاز لسلطته التقديرية في إمضاء قرار الحل من عدمه، مادام القرار في مجلس الوزراء لم يصدر تحت رئاسته للمجلس<sup>378</sup>، ولكن هذا لا يمنعنا أن نتساءل عن قيمة هذه الضمانة من عدم التعسف في حل البرلمان.

وحقيقة إن تدخل جهات مختلفة في قرار حل البرلمان يضمن عدم النزعة الاستبدادية في إصدار قرار الحل، ولكن ذلك لا ينبغي أن يتنافى مع الهدف من الحل الذي هو الحفاظ على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>379</sup>، أما الحالة الثانية والتي تصل لحد عدم جواز الحل إلا بناء على موافقة جهات معينة يحددها الدستور، بحيث إن لم توافق عليه امتنع على الرئيس إمكانية إصدار قرار الحل. فدستور فرنسا الصادر سنة

375 . زيد بدر فراج. مرجع سابق. ص62.

376 . انظر المادة 68 من دستور ألمانيا الفيدرالية الصادر سنة 1949م.

377 . انظر المادة 85 من دستور سوريا 1950م.

378 . زين بدر فراج. مرجع السابق. ص64.

379 . دانا عبد الكريم سعيد. مرجع سابق. ص113.

1946م نص على أنه لا تكون للرئيس سلطة تقديرية في اقتراح حل البرلمان، ولا في إعلان مرسوم الحل، فاقترح الحل يكون في مجلس الوزراء والموافقة عليه تتم بقرار من المجلس، ويلتزم الرئيس بإصدار مرسوم الحل وفق هذا القرار<sup>380</sup>، كما اشترطت بعض الدساتير الأخرى كي يصدر قرار الحل أن يكون ذلك بناء على موافقة رئيس الوزراء، وطبقاً لرأيه بحيث لا يكون لرئيس الدولة سوى الموافقة على الحل وإصدار قرار به. فالدستور الاسباني الصادر سنة 1978م منح الملك حق إصدار مرسوم حل البرلمان ولكن ليس له دور اقتراح الحل أو الموافقة عليه، لأنها مسؤولية رئيس الحكومة بعد المداولات التي تتم في مجلس الوزراء<sup>381</sup>.

**ثالثاً:** ضمانات إجراء استفتاء شعبي قبل اتخاذ قرار الحل: قد تتطلب بعض الدساتير ضرورة أن يسبق الحل إجراء استفتاء الشعب عليه، كقيد على حرية رئيس الدولة في الحل، ولا يقع الحل إلا بناء على هذا الاستفتاء، وما قد يسفر عنه<sup>382</sup>. وهذه الضمانة تعني تطبيق قاعدة من له سلطة التعيين له سلطة العزل، والشعب له سلطة اختيار نوابه في البرلمان، وبالتالي لا يملك أحد غيره سلطة عزله. فقد يجري الاستفتاء حول مسألة معينة اتخذ فيها المجلس النيابي قراراً معيناً، وجاءت نتيجة الاستفتاء غير مؤيدة للقرار الذي اتخذته المجلس بل عكس ذلك مؤيدة لنقيضه، وعليه يكون حل البرلمان تلقائياً. وصورة كون الاستفتاء ضمانات وقيد على يد رئيس الجمهورية عند حل البرلمان نجدها في شكل بارز في الدستور المصري الصادر سنة 1971م، وكذلك الصادر سنة 2012م حيث ألزم رئيس الجمهورية باللجوء للاستفتاء والذي تكون نتيجة ملزمة ولا يستطيع التصرف عكسها، وهذا عند توفر حالة الضرورة، وعليه لا يستطيع رئيس الجمهورية إصدار قرار الحل إلا إذا اثبتت هذه الحالة وجاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لقرار الحل<sup>383</sup>، وقد رتب دستور مصر لسنة 2012م إلزامية استقالة رئيس الجمهورية في حالة رفض الشعب قرار حل البرلمان بعد استفتاءه في ذلك بما يفيد وقوفه ضد الرئيس.

وقد ثار جدل كبير حول مسألة الجدوى من اللجوء إلى الاستفتاء ودور هذه الضمانة في الحد من تعسف رئيس الجمهورية في حل البرلمان، فبين من يرى أن الاستفتاء هو رقابة من جانب جمهور الناخبين على تقدير رئيس الجمهورية للحل الذي يراه مناسباً لأجل ضمان حسن سير مؤسسات الدولة، خاصة وأنها أسلوب ديمقراطي، تعطى فيه الكلمة للشعب مصدر كل السلطات، كما أن رئيس الجمهورية لا يعلم إلى ما ستؤول إليه نتيجة الاستفتاء رغم إلزاميتها له في النهاية. في حين يرى الجانب الآخر عدم أهمية الاستفتاء في حل المجلس النيابي، بحجة أن الاستفتاء يبرز رقابة الشعب على رأي رئيس الجمهورية وتقديره للضرورة التي يملئها حل المجلس

380 . انظر المادة (51) من الدستور الفرنسي 1946م.

381 . انظر المادة (115) من الدستور الاسباني. 1978م.

382 . إبراهيم درويش. النظام السياسي. دار النهضة العربية. القاهرة. ط 4. 1998م. ص 144.

383 . انظر المادة (136) من الدستور المصري الصادر سنة 1971م.

النيابي، وهي نفس النتيجة التي ستظهر آجلاً عن طريق الانتخابات، باعتبار أن الشعب سيصوت إما لصالح الأغلبية التي حلها رئيس الجمهورية، وبالتالي رأي الشعب مخالف لرئيسه، وهو ما يضعه في موقف حرج، أو يصوت لأغلبية جديدة وفي ذلك مساندة غير مباشرة لرأي الرئيس مما يزيد قوته وبالتالي ذلك تصويت على قبول حل البرلمان.

وإذا تناولنا المسألة من جانب آخر فإن الاستفتاء يستلزم إمكانيات مادية وبشرية كبيرة مع ما يتطلبه الأمر من بذل الجهود والمال والوقت، إضافة إلى ضرورة تبصير الحكم (الشعب) بأهمية ما سيقدم عليه، وإفهامه أسباب اللجوء إلى الحل، مما قد يدخل هذا الأخير في متاهات سياسية كبيرة عسيرة الفهم على معظم الشعب، خاصة إذا عرفنا وضعية شعوبنا التي يميزها بعدها عن الاهتمام بالأمر السياسي في غالبها. هذا إضافة إلى عامل التأثير المباشر لرئيس الدولة على أفراد الهيئة الناخبة باعتبار أن حكومته ستكون المشرفة على العملية، وتدخل الرئيس المستمر خلال الحملة الانتخابية من شأنه أن يشكل قناعات معينة لدى فئات واسعة من الناخبين، وتكون النتيجة أن الشعب قد يصوت على موضوع قد لا يعرف جوهره حق المعرفة، مثل موافقته على تعديل الدستور دون أن يعرف حتى خطوطه العريضة، وربما يركز خلال الحملة على جزئيات صغيرة من التعديل وتهمل العناصر الأكثر أهمية لا تصل إلى كافة الناخبين، وعليه يكون الاستفتاء مجرد إضفاء للشرعية على الموضوع المطروح للاستفتاء ليس إلا، ورضا الناخبين معيياً بما ينطوي على جهالة مفسدة لجوهر الرضا ذاته، ما يجعل الشرعية المدعى عليها استناداً إلى مثل هذه الاستفتاءات الصورية مفقودة<sup>384</sup>.

ويجدر القول هنا أن الاستفتاء إجراء دون داع خاصة وأن موقف الشعب سيظهر بمجرد الانتخابات التشريعية الجديدة، وعليه لا بد من ترك رئيس الدولة كحكم بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والاختلاف ظاهرة صحية في كثير من الأحيان. وأن الاستفتاء في هذه الحالة مجرد إضاعة للوقت والمال، كما أن شرح المسائل السياسية والاقتصادية محل الخلاف لا تضمن وصول معناها وجوهرها إلى كل الفئات الناخبة، وهم مستويات في الوعي السياسي، كما أن الحكومة المشرفة على الانتخابات (الاستفتاء) عادة ما تكون طرفاً من أطراف الخلاف، وهو ما يطعن في مصداقية نتيجة الاستفتاء، وربما كان هذا رأي المشرع الدستوري الجزائري، نظراً لإحجامه عن تبني فكرة استفتاء الشعب حول قرار الحل.

رابعاً: ضمانات استقالة الوزارة التي توقع مرسوم الحل: جاءت هذه الضمانة لاتقاء أن تتدخل الوزارة أثناء إشرافها على الانتخابات التشريعية الجديدة في توجيهها بما يحقق مصالحها، والغاية من جهرها بحل المجلس النيابي السابق، وبالتالي إنجاح مؤيديها. وقد أخذ بهذه الضمانة دستور سوريا الصادر سنة 1950م بنصه على أنه في حالة حل

384 . مرزوقي عبد الحليم، مرجع سابق، ص 187.

المجلس تستقبل الوزارة، ويعين رئيس الجمهورية حكومة من غير أشخاصها تشرف على الانتخابات<sup>385</sup>، وقد يقتصر الأمر على مجرد استقالة الوزير المعني، والوزير الذي يريد خوض المعركة الانتخابية فقط، وقد ورد في الدستور الأردني أنه في حالة حل مجلس النواب لسبب ما على الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها أن تستقبل خلال أسبوع من تاريخ الحل، ولا يجوز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها، كما على الوزير الذي ينوي ترشيح نفسه لانتخابات أن يستقبل قبل إبداء الترشيح بمدة خمسة عشر يوماً على الأقل، ومعنى ذلك أن الوزير الذي ينوي خوض الانتخابات الجديدة فقط هو المطالب بالاستقالة، حتى لا يكون له تأثير مباشر على العملية الانتخابية.

وعموماً هدف المشرع الدستوري هو تشكيل حكومة محايدة للإشراف على الانتخابات لضمان عدم تدخل الوزارة في تلك الانتخابات، وهذه الضمانة رغم استنادها إلى حجة واقعية مبررة خاصة في الدول الرئاسية بحكم عدم النضج الديمقراطي، والطابع الثوري لحكامها، فإن أهميتها تتضاءل عند الربط بين حل البرلمان واستقالة الوزارة الموقعة على الحل، لأن ذلك يجعل من استخدام حق الحل قليلاً جداً، لأن الحكومة بتوقيعها على الحل توقع في الحقيقة استقالته، رغم كون النتائج غير مضمونة بإجراء الانتخابات التشريعية، خاصة بإشراف جهة محايدة، عكس كون الحكومة التي قررت الحل هي المشرفة على الانتخابات حيث تعمل هذه الأخيرة بقوة على إنجاح مرشحها<sup>386</sup>، وهو ما يتحقق في الغالب، الأمر الذي يجعلها لا تتورع في تقرير الحل كلما برزت بوادر أزمة بينها وبين البرلمان مهما كانت بسيطة<sup>387</sup>.

ويجدر القول هنا إن تحكيم الشعب في النزاع بين الحكومة والبرلمان يقتضي بقاء طرفي النزاع في نفس المرتبة القانونية أمام الشعب، حيث يرى الباحث أن بقاء الحكومة تمارس مهامها وجه من أوجه الإخلال بمبدأ تساوي طرفي التحكيم أمام المحكم، وهو ما قد يؤثر على قرار هذا الأخير، وعليه يؤيد الباحث فكرة الذهاب إلى حكومة محايدة محدودة الوزارات بهدف واحد هو تنظيم الانتخابات البرلمانية تعتبر مستقلة بإعلان نتائجها، أما مسألة إمكانية عزوف الحكومة نتيجة ذلك على أعمال هذا الحق بداعي أنها بذلك توقع استقالته فان الباحث يرى عكس ذلك، لأن معرفة الحكومة بأنها إن أقدمت على حل البرلمان يؤدي ذلك إلى استقالته يعني أن الحكومة يجب أن تحسب ألف حساب قبل الإقدام عليه، وإذا لجأت إليه يكون من منطقي مجبر أخوك لا بطل، وبالتالي حتى حجتها أمام الشعب تكون قوية بما يعني عودتها السريعة لممارسة مهامها.

385 . انظر المادة (85) من الدستور السوري الصادر سنة 1950م.

386 . سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 541.

387 . مرزوقي عبد الحليم، مرجع سابق، ص 188.

خامساً: ضمانة ضرورة توقيع جهة أخرى على قرار الحل: مؤدى هذا القيد أنه إذا كان لرئيس الدولة سلطة حل البرلمان (المجلسين معاً أو أحدهما فقط)، فإن قرار الحل لا يعد سليماً وفق الدستور إلا إذا وقعت عليه جهة أخرى يحددها الدستور. فقد يرد هذا القيد في النصوص التي تحكم حق الحل، إلا أن أغلب النصوص تتحدث فقط عن سلطة رئيس الدولة في حل المجلس، وتغفل من جهة أخرى الإشارة إلى هذا التوقيع وتترك بيانه للنص العام الذي يستلزم وجود توقيع الوزراء على القرارات التي يتخذها ومن هذه الضمانات:

١. وجود نص عام يستلزم توقيع الوزارة على قرارات رئيس الدولة: قد تتضمن بعض الدساتير نصاً عاماً يلزم رئيس الدولة بممارسة سلطاته عن طريق وزارته باعتباره غير مسؤول، وباعتبارهم مسؤولين سياسياً، وذلك أيضاً من أهم ميزات النظام البرلماني (قاعدة التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الجمهورية) ومن أمثلة ذلك:
  ٢. دستور الكويت الصادر سنة 1962م. والذي ينص على أن الأمير يتولى سلطاته بواسطة وزرائه<sup>388</sup>.
  ٣. دستور البحرين الصادر سنة 1973م والذي ينص على أن الأمير رأس الدولة.
  ٤. دستور قطر الصادر سنة 2004م والذي ينص أن السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ويعاونه في ذلك مجلس الوزراء<sup>389</sup>.
  ٥. دستور مصر الصادر سنة 1923م، والذي ينص على أن توقيعات الملك في شؤون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون<sup>390</sup>.
  ٦. دستور المغرب الصادر سنة 2011م، والذي ينص على أن الظهائر يوقع بالعطف عليها من قبل رئيس الحكومة.

والجدير ذكره هنا أن مسألة توقيع الحكومة على قرار الحل إلى جانب رئيس الجمهورية مسألة مهمة في النظام البرلماني ينظر إليها من جانبين؛ الأول في الدول التي تطبق النظام البرلماني الصحيح، الحكومة وحدها هي المسؤولة أمام البرلمان، وهي التي دخلت معه في صراع، خاصة وأن رئيس الدولة في هذا النظام لا يحكم بصورة فعلية، وهو عادة ما يكون حكماً بين السلطات، فليس من المنطق أن يكون حكماً ومن جهة ثانية ينحاز للحكومة، فتوقيع الحكومة إلى جانب توقيع رئيس الدولة، يعني حسب الباحث إشارة إلى أن مصدر طلب الحل هو الحكومة، أما في الدول التي تطبق نظاماً برلمانياً مشوهاً - حالة فرنسا، الجزائر مثلاً - فإن الأمر يختلف لأن رئيس الدولة في هذه الأنظمة قد يدخل في الصراعات مع البرلمان بما يجعله يلجأ إلى الحل، فإن كان الحل رئاسياً

388 . انظر المادة (55) من دستور الكويت الصادر سنة 1962م.

389 . انظر المادة (62) من دستور قطر الدائم، الصادر سنة 2004م.

390 . انظر المادة (60) من دستور مصر الصادر سنة 1923م.

صرفا هنا لا يشترط أن يكون هناك توقيع من قبل الحكومة إلى جانب توقيع رئيس الدولة ليعرف الشعب طرفي النزاع الحقيقيين.

### الفرع الثاني: تسبب قرار الحل كضمان لعدم التعسفية

تتعلق هذه الضمانة بالسبب الذي من أجله أصدرت الجهة المختصة قرار بحل البرلمان، والملاحظ أن الدساتير لا تتحدد في تعيين هذه الأسباب، كما تختلف في إلزام الجهة المختصة بالحل بتسبب هذا القرار. ولتسبب قرار الحل أهمية بالغة، لأنه يبين الدوافع المختلفة والتي كانت وراء لجوء رئيس الجمهورية إلى حل المجلس النيابي، وعلى ضوء هذه الأسباب يمكن الحكم على سلامة الإجراء من عدمه، وعلى ضوء السبب يمكن للشعب أن يفهم ويقرر إن كان مع الحل أو مع المجلس المنحل، أي إن كان سيساند رئيس الجمهورية والحكومة، أو يساند البرلمان ويعيد ثقته في الأغلبية التي انتخبها سابقا. وسنحاول التعرف إلى مراعاة الدساتير بذكر سبب الحل، وهل تتشابه أسباب الحل في الدساتير المختلفة.

**الالتزام بتسبب قرار الحل:** بمراجعة نصوص كثيرة من دساتير الدول في جانبها المتعلق بحق رئيس الدولة في حل البرلمان نتبين أنها إما أن نسكت تماما عن التعرض لضمانة تسبب قرار الحل، وعدم إلزام رئيس الدولة بتسبب هذا القرار، وإما أن تلزم الرئيس بذلك بنص صريح، أو بدعوة ضمنية إلى ضرورة تسبب قرار حل البرلمان استنادا إلى انه لكل تصرف سبب، وأن الشعب كمي يكون حكمه منصفًا بين السلطات يجب أن يعرف سبب تصرف الرئيس.

**أولاً: عدم إلزام رئيس الدولة بتسبب قرار الحل:** لا تحدد أغلب دساتير الدولة البرلمانية أسباب الحل، في مقابل ذلك تترك المسألة لتقدير السلطة التنفيذية، مع عدم إلزامها بنص صريح بتسبب قرار الحل، رغم أنه يلاحظ أن بعض الدساتير وإن لم تلزم رئيس الدولة بتسبب قرار الحل، إلا أنها قد ذكرت سبب الحل، ومن ثم يلتزم الرئيس به إذا كان له حق الحل. وكمثال على ذلك نجد دستور الجزائر 1996م الذي يجيز لرئيس الجمهورية حق حل البرلمان، ولكن دون إلزامه بذكر هذا السبب<sup>391</sup>، وهو مذهب كذلك دستور<sup>392</sup> 1989م، ما جعل رئيس الجمهورية يقدم في 1992م من خلال نص مقتضب أبدى فيه إعلان حل البرلمان في مادة أولى، ونشر هذا القرار في الجريدة الرسمية في مادة ثانية، مع عدم الإتيان نهائيا على ذكر سبب الحل إن صراحة أو ضمنا.

391 . انظر المادة (129) من دستور الجزائر الصادر سنة 1996م.

392. انظر المادة (120) من دستور الجزائر الصادر سنة 1989م.

ثانياً. إلزام رئيس الدولة بتسبيب قرار الحل: تتجه بعض الدساتير التي أقرت سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، إلى إلزامه بتسبيب قرار الحل، وهذا الإلزام قد يكون بنص صريح، أو ضمني.

**الإلزام الصريح بتسبيب قرار الحل:** هناك بعض الدساتير تلزم صراحة رئيس الدولة بتسبيب قرار الحل ومثال ذلك. (دستور سوريا الصادر سنة 1950م والذي نص على أنه لرئيس الجمهورية أن يحل مجلس النواب بمرسوم معلل<sup>393</sup>، دستور الكويت الصادر سنة 1962م والذي نص على أنه للأمر أن يحل مجلس الأمة بمرسوم يبين فيه أسباب الحل<sup>394</sup>، دستور لبنان الصادر سنة 1926م والذي نص على أنه يحق لرئيس الجمهورية أن يتخذ قراراً معللاً بموافقة مجلس الوزراء بحل مجلس النواب<sup>395</sup>، دستور مصر الصادر سنة 2012م، والذي نص على انه لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا بقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب<sup>396</sup>).

**الإلزام الضمني بتسبيب قرار الحل:** إن الغاية من الحل هو اللجوء للشعب ليقول كلمته في صراع بين مؤسسات الدولة (البرلمان، حكومة، رئاسة الجمهورية)، وما دام هذا الشعب قد كشف عن رأيه فليس هناك من سبب يدعو إلى الحل من جديد بسبب فصل الشعب فيه إلا عد مصادرة لرأي الهيئة الناخبة وخروجاً عن الأصل الديمقراطي. وعلى العكس من الفرض السابق قد لا يلزم النص الدستوري صراحة رئيس الدولة بتسبيب قرار الحل، ولكن لما تأخذ بقاعدة "عدم جواز حل المجلس النيابي مرة ثانية لنفس السبب الذي سبق وان حل به، وبعبارة أخرى عدم جواز الحل لنفس السبب مرتين، نفهم أن الرئيس ملزم ضمناً بتسبيب قرار الحل. والمعنى أنه متى ألزم الدستور رئيس الجمهورية عدم حل البرلمان مرتين لنفس السبب، فإن المنطق يقتضي أن نعرف السبب الأول الذي حل البرلمان حتى لا نعيد تكرار الحل لنفس السبب، والقاعدة أنه ما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب، ومعرفة السبب الأول واجب للتأكد من أن حل البرلمان للمرة الثانية لم يكن لنفس السبب<sup>397</sup>، وهناك بعض الدساتير التي أخذت بقاعدة عدم حل البرلمان مرتين بنفس السبب منها:

(دستور الكويت الصادر سنة 1962م من خلال المادة 107 التي تنص على أنه "للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم يبين فيه أسباب الحل، غير أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى"<sup>398</sup>، دستور مصر الصادر سنة 1930م والذي نص على أنه لا يجوز حله - مجلس النواب - أكثر من مرة لسبب واحد<sup>399</sup>، وفي

393 . أنظر المادة (85) من دستور سوريا الصادر سنة 1950م.

394 . أنظر المادة (107) من دستور الكويت الصادر سنة 1962م.

395 . أنظر المادة (55) من دستور لبنان الصادر سنة 1926م.

396 . أنظر المادة (127) من دستور مصر الصادر سنة 2012م.

397 . زيد بدر فراج. مرجع سابق، ص118.

398 . أنظر المادة (107) من دستور الكويت الصادر سنة 1962م.

399 . الدستور المصري. الصادر سنة 1930م.

ظل دستور 1971م فقد نصت المادة 136 على أنه "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة"، ومؤدى ذلك أنه يجب أن تكون هناك ضرورة تدفع إلى حل البرلمان<sup>400</sup>.

ثالثاً: الأسباب الموجبة للحل: تتجه الدساتير بصدد بيان سبب الحل اتجاهين مختلفين، فالأول عدم تضمين الدستور أساساً لأسباب الحل، والاتجاه الثاني هو تضمين نصوص الحل سبب الحل ونذكر منها:

١. عدم نص الدستور على سبب للحل: قد تتضمن الدساتير نصوصاً تتعلق بحل المجلس النيابي، ولكنها لا تذكر سبباً لذلك، وقد يخال أن سبب الحل في هذه الحالة غير موجودة على الإطلاق، ولكن الأمر عكس ذلك إذ أن أسباب الحل قد ترد في الأعمال التحضيرية للدستور، كما أن الفقه يشير إلى هذه الأسباب باعتبارها مرتبطة بالنظام الدستوري القائم، أو قد توجد هذه الأسباب في الديباجة أو المقدمة الخاصة بالدستور أو بالظروف التاريخية التي عاصرت وقت وضع الدستور<sup>401</sup>، ومن هذه الدساتير دستور مصر (1923م)، وكذلك دستور إيطاليا (1947م)، دستور مصر (1956م)، دستور فرنسا (1958م).

٢. تضمن نصوص الدستور أسباب الحل: على عكس الحالة السابقة قد تتضمن الدساتير في الموضوع المتعلق بحل البرلمان سبباً أو أسباباً للحل، وفي أمثلة ذلك: دستور البرتغال (1933م)، دستور الجزائر (1963م)، دستور المغرب (1962م)، دستور فرنسا (1946م)، وكذلك دستوري الجزائر لسنتي (1989م، 1996م) حين نصا على بعض أسباب الحل<sup>402</sup>، ونشير أنها لم ترد محصورة في مادة واحدة وإنما جاءت متفرقة ومن هذه الأسباب: - رفض الموافقة على برنامج الحكومة للمرة الثانية (المادة 82 من دستور 1996م) - رفض لائحة الثقة التي يطلبها رئيس الحكومة (المادة 84 من دستور 1996م).

وهنا نجد أن من الدساتير ما يذكر سبب الحل، ومنها ما يغفل هذه الضمانة، وذلك لما يلي:

أ. سكوت الدستور عن بيان سبب الحل لا يعني عدم وجود أسباب للحل، فقد ترد هذه الأسباب في الأعمال التحضيرية للدستور، كما أن الفقه قد يشير إليها باعتبارها لصيقة بالنظام الدستوري القائم في بلد ما.

400 . الدستور المصري الصادر سنة 1971م.

401 . دانا الكريم سعيد. مرجع سابق. ص122.

402 . مفتاح عبد الجليل. 2006م. حق السؤال كآلية رقابة برلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر. جامعة بسكرة. الجزائر. ص69.

ب. لا مبرر لإلزام رئيس الجمهورية بتسييب قرار الحل ما لم يرد نص صريح بذلك، أما إذا لم يتحقق ذلك فلا يجوز تقييد سلطة الرئيس في الحل بدون مقيد<sup>403</sup>.

ث. اتجاه عدم إفصاح الدساتير عن أسباب الحل يمكن أن يكون مبرراً، لأن تحديد حالات الحل على سبيل الحصر قد يكون عقبة في طريق سير المؤسسات الدستورية في بعض الحالات، كما أن التجربة أثبتت عدم صلاحية ذكر أسباب الحل.

ث. تحديد أسباب الحل سلاح ذو حدين فهو يحد من سلطة الحكومة تجاه البرلمان، ويمنع هيمنتها إلا أنه في ذات الوقت قد يستجد أمر خطير يستدعي حل البرلمان لصالح الأمة، ولا تجد الحكومة سبباً تستند إليه للحل، فيكون حلها للمجلس أمراً غير دستوري. وبصفة عامة يلاحظ هنا أنه ليست الإشكالية في تحديد أسباب الحل أو في عدم تحديدها في الدستور، بل الأهم من كل ذلك أنه إذا ذكرت هذه الأسباب، فيجب ألا تكون على سبيل الحصر بل على سبيل المثال، كما أنه يجب ذكر وفي كل الأحوال سبب الحل في القرار الذي تصدره الجهة المختصة حتى يمكن للشعب تحديد موقفه مما يحدث بين السلطات من إشكاليات<sup>404</sup>.

ويجدر القول هنا إنه من مرتكزات النظام النيابي البرلماني اعتماد حق حل البرلمان كوسيلة لإحداث التوازن المنشود بين سلطات الدولة، بالاحتكام إلى رأي الشعب مصدر كل السلطات، وذلك بأعمال حق كل سلطة في إزالة الأخرى وامتلاك الوسيلة لذلك، فحق البرلمان بإسقاط الحكومة، يقابله حق الحكومة في إزالة البرلمان بحله، وعليه فحق الحل هو إنهاء العهدة النيابية من طرف السلطة التنفيذية قبل النهاية الطبيعية لها والمقرر دستورياً. وأمام وجود هذه الإمكانية المتمثلة في حق كل سلطة في إزالة الأخرى، ظهر لهذا الحق مؤيدون ومعارضون باعتباره فكرة فقهية من أسس النظام البرلماني التقليدي. ومهما قيل عن التأييد والمعارضة فإن حق الحل هو تصرف قانوني مصدره الدستور، تلجأ إليه السلطة التنفيذية تفعيلاً للتوازن، وتحقيقاً لبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي ميز النظام البرلماني، لدوافع ومبررات قد ينص عليها الدستور (تسييب قرار الحل)، أو يفرضها دافع عمل السلطات العامة في الدولة، وبالتالي تدخل سلطة التقدير، ولم يكن حق الحل وليد الصدفة وإنما كان نتيجة تطور طويل للنظام الدستوري الإنجليزي سبق في ظهوره حتى قيام النظام البرلماني الكلاسيكي، بل كان من أهم الركائز التي قام عليها إن لم نقل أهمها فعلاً.

وقد رأينا أن الحل أنواع؛ أهمها الحل الرئاسي، والحل الوزاري، كما قد لا يتوقف قرار الحل على قرار من السلطة التنفيذية، فقد يرتبط بحدوث أمر معين يحدده الدستور يجعل من قرار الحل نافذاً معلقاً على شرط واقف، إذا تحقق أصبح حل البرلمان أمراً لا مفر منه وعليه ظهر الحل بقوة القانون والحل الإلزامي. وحتى لا يساء استعمال

403 . زين بدر فراج. مرجع سابق. ص 169.

404 . مرزوقي عبد الحليم. مرجع سابق. ص 223.

حق الحل فقد أقرت الدساتير قيوداً قد تتصل بالمواعيد والإجراءات، كما قد تتصل بالسبب الذي قد يحتم الدستور تأسيس قرار الحل عليه، ونود الإشارة إلى أن الدساتير اختلفت في درجة الأخذ بهذه القيود لاعتبارات موضوعية وسياسية داخلية، وأن القيود التي تناولناها لا تتصل بدولة محددة.

### الفرع الثالث: ضمانات عدم حل المجلس التشريعي الفلسطيني

يعتبر المجلس التشريعي الفلسطيني هو المؤسسة الدستورية المنتخبة ديمقراطياً التي أنشأها القانون الأساسي الفلسطيني "الدستور"، ويجسد حالة المشاركة الشعبية الفلسطينية في الحياة السياسية العامة عن طريق وضع نواب الشعب للقوانين التي تنظم أدوات الحكم، وإسناد السلطة للحكام الذين يختارهم الشعب وتحديد اختصاصاتهم، ولتنفيذ السياسات الوطنية لإدارة الدولة<sup>405</sup>. كما ينظم الفصل الوظيفي بين السلطات العامة الثلاث، السلطة التشريعية والسلطة القضائية والسلطة التنفيذية ويبين آلية وكيفية التعامل فيما بينهم، والرقابة المتبادلة وكيف تجسد هذه السلطات الثلاث مجتمعة كيان سياسي "دولة" واحدة. فالشعب ينتخب مجلسه التشريعي "النيابي" لينوب عنه في التشريع يوضع القوانين المنظمة للحياة العامة والتي تنظم طرق المشاركة في الحكم والرقابة على الحاكم، وخصوصاً السلطة التنفيذية وطريقة تطبيقها للقوانين، ولا يترك الأمر للسلطة التنفيذية لتكون هي الحاكم المطلق تشريعاً وتنفيذاً وتأمراً القضاء ليشرعن مخالفتها للدستور والقوانين والتشريعات عامة<sup>406</sup>، فذلك يتنافى مع القواعد الأساسية لمبدأ الديمقراطية التي أخذ بها المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي الفلسطيني "دستور الدولة الفلسطينية"<sup>407</sup>.

وحددت المادة (47) من القانون الأساسي الفلسطيني الفقرة الثالثة مدة دورة الانتخابات للمجلس التشريعي كل أربع سنوات بنص الفقرة الثالثة (مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية)، ولم تحدد المادة أي قيد على الفترات التي يمكن لعضو المجلس التشريعي أن يرشح نفسه لها. وجاءت المادة (47) مكرراً صريحاً في تقريره بأنه (تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستوري<sup>408</sup>)، وهذه المادة من التعديلات التي أدخلها المجلس التشريعي السابق على المجلس الحالي، الذي كانت الأغلبية فيه لحركة فتح ولم تكن في قتها حركة حماس

405 . أحمد مبارك الخالدي، 2019، رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، لبنان، 2019م.

406 . التقرير السنوي الحادي عشر، فلسطين، 2018م، واقع النزاهة ومكافحة الفساد، موقع الائتلاف من أجل النزاهة والمساواة "أمان".

407 . أحمد مبارك الخالدي، 2019، رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، لبنان، 2019م.

408 . فلسطين. 2003. القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، المادة 47.

مشاركة في المجلس التشريعي والحياة السياسية بأكملها، بل إن المادة (47) مكرر من القانون الأساسي الفلسطيني نصت على أن تمتد ولاية المجلس التشريعي القائم عند إجراء الانتخابات للمجلس الجديد إلى حيث انتخاب مجلس جديد. وأداء الأعضاء الجدد المنتخبين اليمين الدستورية وهذا التعديل للقانون الأساسي الفلسطيني بإضافة المادة (47) مكرر تم من قبل المجلس التشريعي السابق التي كانت أغلبية أعضائه من حركة فتح ولم يكن لحركة حماس أي نواب بين أعضائه.

وفي القانون الأساسي أنه في الظروف العادية لا يوجد نصاً أعطى صلاحية لإمكانية حل المجلس التشريعي، والوضع فيه هو ما جاء في نص المادة (47) مكرر من القانون الأساسي من بقاء ولاية المجلس التشريعي إلى حين إنتخاب مجلس تشريعي جديد وأداء أعضاء المجلس الجديد اليمين الدستورية. وحتى في الظروف الاستثنائية جاء نص المادة (113) من القانون الأساسي الفلسطيني بالآتي: "لا يجوز حل المجلس التشريعي الفلسطيني أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ أو تعليق أحكام هذا الباب". ولا يجوز تعديل هذه الأحكام إلا وفق ما نصت عليه المادة (120) من القانون الأساسي التي قررت "ألا تعدل أحكام هذا القانون الأساسي إلى بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي". فإذا كان القانون الأساسي الفلسطيني "الدستور" لا يميز لاي سلطة كانت بحل المجلس التشريعي حتى في حالة الطوارئ، فمن باب أولى أنه لا يجوز حله في الأوضاع العادية.

## الخلاصة

من خلال البحث في معرفة كيف يمكن حماية المجلس التشريعي من الحل وما ضمانات الحل إن جاز، حيث خلصنا إلى أن القانون الأساسي الفلسطيني "الدستور" لم يميز ولم يعطي الحق لأي جهة كانت حل المجلس التشريعي "البرلمان"، حيث أورد القانون الأساسي الفلسطيني أكثر من نص بذلك ومنها ما ورد في المادة (47) من القانون الأساسي الفلسطيني الفقرة الثالثة مدة دورة الانتخابات للمجلس التشريعي كل أربع سنوات بنص الفقرة الثالثة (مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية)، ولم تحدد المادة أي قيد على الفترات التي يمكن لعضو المجلس التشريعي أن يرشح نفسه لها. وجاءت المادة (47) مكرر صريحاً في تقريره بأنه (تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستوري).

فضلاً عن ذلك فإن القانون الأساسي الفلسطيني نص صراحةً على أنه لا يجوز حل المجلس التشريعي في حالة الطوارئ، حيث جاء في المادة (113) من القانون الأساسي الفلسطيني بالآتي: "لا يجوز حل المجلس التشريعي الفلسطيني أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ أو تعليق أحكام هذا الباب". ولا يجوز تعديل هذه الأحكام إلا وفق ما نصت عليه المادة (120) من القانون الأساسي التي قررت "ألا تعدل أحكام هذا القانون الأساسي إلى بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي". فإذا كان القانون الأساسي الفلسطيني "الدستور" لا يميز لأي سلطة كانت بحل المجلس التشريعي حتى في حالة الطوارئ، فمن باب أولى أنه لا يجوز حله في الأوضاع العادية. وأن كل القرارات والأحكام القضائية التي بشأن حل المجلس التشريعي الفلسطيني لا أساس لها في القانون الأساسي الفلسطيني "الدستور".

وهنا نشير إلى أننا قد أجبنا في هذا الفصل على السؤال الثاني في خطة البحث، وهو كيف يمكن حماية المجلس التشريعي من الحل؟ وما ضمانات الحل إن جاز