جامعة القاهـــرة
كلية الحقـوق

حــق الحـل في النظام البرلمانـــي

دراسة مقارنة (إنجلترا - فرنسا - مصر - الكويت)

(دراســة مقارنـــة)

رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدمة من
الباحث / نايف محمد الدسيم

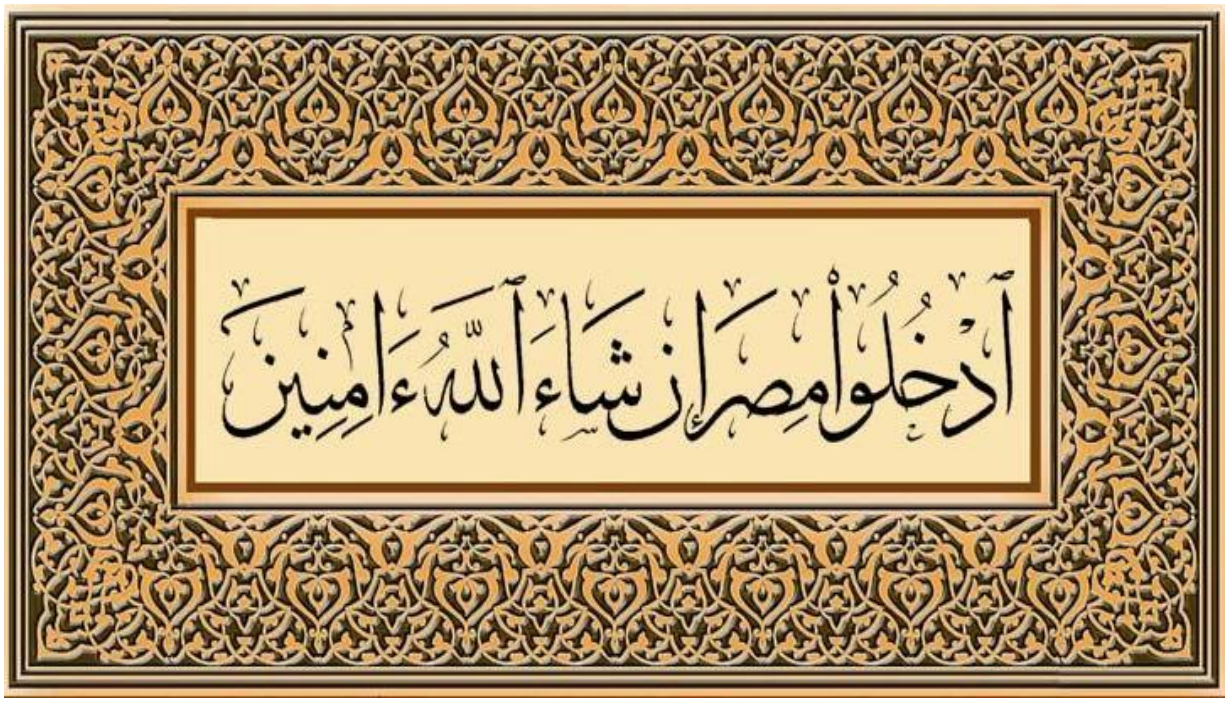
لجنة المناقشة والحكم على الرسالـة

الأستاذ الدكتور / يحيى الجمل مشرفا ورئيسا
أستاذ القانون العام ــ جامعة القاهرة

الأستاذ الدكتور / صلاح الدين فوزي عضوا
أستاذ القانون العام ــ جامعة المنصورة

الأستاذ الدكتور / جابر جاد نصار عضوا
أستاذ القانون العام ــ جامعة القاهرة

٢٠١٢ م


ادخلوا مصر إن شاء الله آمنين

إهداء

أهدي هذه الدراسة المتواضعة إلى أبنائي الأعزاء، راجياً من الله سبحانه وتعالى، بأن تكون حافزاً لهم على استكمال تحصيلهم العلمي.

الباحث

حق الحل البرلماني

(دراسة مقارنة)

مقدمة من

نايف محمد الدسيم

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة

الأستاذ الدكتور / يحيى الجمل ـ مشرفا ورئيسا

أستاذ القانون العام ــ جامعة القاهرة

الأستاذ الدكتور / صلاح الدين فوزي ـ عضوا

أستاذ القانون العام ــ جامعة المنصورة

الأستاذ الدكتور / جابر جاد نصار ـ عضوا

أستاذ القانون العام ــ جامعة القاهرة

٢٠١٢ م

شكر وتقدير

بعد شكر الله وحمده والثناء عليه، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم.

أتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى أستاذي العلامة الجليل الدكتور/ يحيى الجمل ـ الذي لم يقدر علي يوماً، بل كان لي الأستاذ العالم الجليل والأب الحنون، وشرفني حق تشريف عندما وافق أن يوضع اسمه على هذه الدراسة المتواضعة، مشرفاً ورئيساً.

كما أتوجه بخالص الشكر والثناء إلى أستاذي الدكتور/ صلاح الدين فوزي ـ على تفضله بقبول مناقشة هذا البحث رغم أعبائه الكثيرة، فله جزيل الشكر مني، وجزاه الله عني خير الجزاء.

كما أتقدم بأسمى آيات الشكر والعرفان إلى أستاذي الدكتور / جابر جاد نصار ـ على تفضله بقبول مناقشة هذا البحث رغم إلتزاماته الكثيرة، فله مني جزيل الشكر والتقدير.

مقدمة

(١) موضوع البحث:

يقوم النظام البرلماني التقليدي على مبدأ الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث التعاون والرقابة المتبادلة بينها. تعاون مضمونه أن تشرك إحداهما الأخرى في بعض اختصاصاتها، كحق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين وحق التصديق عليها وإصدارها، يقابله حق السلطة التشريعية في اعتماد الميزانية والتصديق على المعاهدات والإذن في إجراء بعض التصرفات.

ورقابة حاصلها ما لكل سلطة من وسائل تراقب بها عمل الأخرى بهدف الحد من تعسفها. وتحقيقاً لمبدأ المساواة والتوازن بين السلطتين، والذي هو جوهر النظام البرلماني – إلا أنه لتحقيق هذا المبدأ يجب أن تحترم كل سلطة منهما أحكام الدستور وعدم الخروج عليه –. فللبرلمان وسائل عدة كالسؤال البرلماني، وتشكيل لجان تحقيق، وطرح موضوع عام للمناقشة، واستجوابات قد تنتهي بطرح الثقة بالحكومة وتحريك مسئوليتها السياسية، تلك المسئولية الواسعة الشاملة لكل عمل يقوم به الوزير أو أحد مرؤوسيه، إيجابي أو سلبي، عمدي أو غير عمدي، مشروع أو غير مشروع، كونها – المسئولية السياسية – تمتد إلى الملاءمات السياسية ومدى اتفاق أعمال الوزارة مع المصلحة العامة ومع رغبات البرلمان واتجاهاته، فهي سياسية في أسبابها التي ترتد إلى الأخطاء السياسية، وفي نتائجها التي تتمثل في فقد ثقة البرلمان، وبالتالي فقد المناصب الوزارية.

وتقابل الحكومة البرلمان بحقها في طلب حله، والذي بموجبه يكون بمكنتها إنهاء مدة المجلس التشريعي قبل المدة المحددة له دستورياً والدعوة إلى انتخابات نيابية جديدة، وهذا هو المعنى الضيق لحق الحل البرلماني.

والمسئولية السياسية، وحق الحل يمثلان حجر الزاوية في النظام البرلماني. حتى قيل أنه متى وجد هذان الحقان وجد النظام البرلماني.

ولما كان الهدف من حق الحل هو استفتاء الشعب بشكل غير مباشر حول موضوع معين – سواء كان بسبب خلاف ناشب بين السلطات الدستورية بصورة المختلفة، او استطلاع رأيه حول موضوع معين، أو غيره – بقصد الوقوف عند رأيه حول هذا الموضوع، كونه مصدر السلطات جميعاً وصاحب القول الفصل.

وبأنه متى وقع، أحدث آثاراً قانونية وسياسية، تنسحب على كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولشدة خطورة هذه الآثار، جاءت النظم الدستورية المختلفة بعدة ضوابط وقيود بهدف الحد من تعسف السلطة التنفيذية متى قررت استخدام هذا الحق. بيد أن كل ذلك لا يحول دون إساءة استخدام حق الحل، ما لم تحترم الحكومة رأي جمهور هيئة الناخبين أولاً، ومن ثم تحترم أحكام الدستور.

ويرى **الباحث** أن هناك شروطاً أو قيوداً عامة يجب الالتزام بها من قبل السلطة المختصة بالحل دستورياً، وإلا وقع الحل باطلاً، كأن لم يكن، هاكها:

أولاً: صدور قرار أو مرسوم بالحل.

ثانياً: تسبيب قرار الحل.

ثالثاً: عدم جواز الحل لذات السبب مرة أخرى.

رابعاً: الدعوة لانتخابات جديدة خلال المدة الدستورية.

خامساً: عدم جواز الحل قبل انعقاد البرلمان وتكوينه النهائي ومباشرة أعماله.

(٢) أهمية البحث:

بالرغم من الأهمية العلمية لدراسة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وما يترتب عليها من حقوق، أخطرها حق الحل البرلماني في ظل النظام البرلماني، ليس على الصعيد القانوني الفني البحت، بل على الصعيد السياسي العام. وبالرغم من كثرة استخدام هذا الحق في الكويت، حيث استخدم سبع مرات في أعوام ١٩٧٦، ١٩٨٦، ١٩٩٩، ٢٠٠٦، ٢٠٠٨، ٢٠٠٩، ٢٠١١ منها مرتان أعقبتهما تعطيل للحياة النيابية في عامي ١٩٧٦، ١٩٨٦. زد على ذلك كثرة التهديد باستخدامه في الآونة الأخيرة. غير أن كثرة استخدام حق الحل في الكويت، قد قابله أيضاً إفراط في استخدام أعضاء البرلمان لوسائل الرقابة البرلمانية، وخاصة الاستجواب

البرلماني. وإن الباحث لزعيم بأنه متى استطاعت الحكومة قراءة الشارع السياسي قبل إجـــراء الحل قراءة سليمة، والتزمت بذلك أحكام الدستور، ومارس أعضاء مجلس الأمة دورهم المناط بهم في استبعاد الاستجوابات المخالفة لأحكام الدستور ــ بعد تعديل المادة ١٣٤ مـــن اللائحـــة الداخلية ــ، استقام العمل البرلماني في الكويت على الوجه الصحيح.

إلا أن السبب الرئيس لاختيار الباحث هذا الموضوع يكمن في انشغال الشارع الـــسياسي الكويتي بموضوعين لا ثالث لهما: حق الاستجواب البرلماني، وحق الحل البرلماني.

لذلك كان اختيار الباحث للموضوع الأول في رسالة الماجستير، والتي تشرف بأن يكتب اسم الأستاذ الدكتور العلامة الجليل/ يحيى الجمل، مشرفاً ورئيساً عليهـــا. وبمـــشيئته ســـبحانه وتعالى سيكون الموضوع الثاني – حق الحل – محل إطروحة الدكتوراه.

كما أن دراسة القانون العام وخاصة فرع القانون الدستوري منه، قد اســـتهوت الباحـــث باكراً منذ التحاقه بصرح جامعة القاهرة العريق لدراسة القانون.

(٣) خطة البحث:

تنقسم هذه الدراسة إلى بابين رئيسين، يسبقهما فصل تمهيدي.

وسوف نتطرق في الباب الأول للأحكام العامة لحق الحل، وذلك من خلال فصلين:

الأول: يتعلق بالأساس القانوني للحق في حل البرلمان وأنواعه ومبرراته.

الثاني : يتعلق بالضوابط الدستورية لحق الحل وآثاره.

ونتناول في الباب الثاني من هذه الدراسة، الجانب العملي لحق الحل البرلماني من خلال فصلين :

الأول : التطبيق العملي لحق الحل البرلماني في النظم الدستورية المقارنة.

الثاني : التنظيم الدستوري لحق الحل البرلماني في الكويت.

الفصل التمهيدي

النظم الديمقراطية والنظام الدستوري الكويتي

إن المشتغلين بالقانون عامةً، وبالقانون العام خاصة، لا يخفى عليهم مضمون هذا الفصل التمهيدي، بيد أنه لما كان أحد أسباب اختيار الباحث لموضوع هذه الدراسة، هو انشغال غالبية الشعب الكويتي، خاصةً بعد تحرير الكويت من الغزو الصدامي الغاشم في ٢٦ فبراير لعام ١٩٩١، بموضوعين متعلقين بالديمقراطية التي جبل عليها الشعب الكويتي العربي المسلم، أولهما حق الاستجواب، وثانيهما حق حل مجلس الأمة. وقد وفق الله سبحانه وتعالى الباحث لمناقشة الموضوع الأول في أطروحة الماجستير، والتي تشرف بأن يكون الأستاذ العلامة الجليل الدكتور/ يحيى الجمل مشرفاً عليها.

ولما كان موضوع حق حل مجلس الأمة في الكويت يشغل تفكير غالبية شعبها – إن لم يكن كله – من سياسيين ورجال قانون وغيرهم، وأكثر ما يهم الباحث هم جمهور هيئة الناخبين، فلذلك كان اختيار هذا الموضوع.

ولما كان موضوع هذه الدراسة موجهاً خاصة لمجموع هيئة الناخبين في الكويت وكذلك للمشتغلين بالسياسة. الأمر الذي يجد معه الباحث نفسه ملزماً بالتوقف قليلاً لبيان صور النظم الديمقراطية التقليدية، وموقف النظام الدستوري الكويتي منها. وكل ذلك بغير إسهاب ممل أو اختصار مخل.

وسوف نقسم هذا الفصل التمهيدي إلى مبحثين:

الأول: النظم الديمقراطية التقليدية.

الثاني: طبيعة النظام الدستوري في الكويت.

المبحث الأول

صـــــور الـــنظم الـــديمقـــراطيـة [١]

تقسم النظم الديمقراطية من حيث كيفية مشاركة الشعب في السلطة إلى ثـــلاث صـــور للديمقراطية، فقد تجعل الديمقراطية ممارسة السيادة للشعب يباشرها بنفسه، وهذا هـــو النظـــام الديمقراطي المباشر، وقد تجعلها بيد نوابٍ ينتخبهم الشعب ليمارسوها باسمه، وهذا هو النظـــام النيابي، وأخيراً قد يكون الأمر وسطاً، حيث يمارس النواب المنتخبون من الشعب السيادة، مـــع الاحتفاظ للشعب ببعض الأمور المهمة التي يتولاها بنفسه، وهذا هو النظام الـــديمقراطي شـــبه المباشر.

---

[1] لدراسة أعمق، انظر في هذا الموضوع:

- أ.د/ السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الثالثة، ١٩٤٦، ص٦٤ وما بعدها.
- أ.د/ عثمان خليل عثمان: المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، ١٩٤٣، ص١٩٧ وما بعدها.
- أ.د/ مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٥٢، ص١٦٦ وما بعدها.
- أ.د/ ثروت بدوي: النظم السياسية، القاهرة، ١٩٧٠ الجزء الأول، ص١٦٨ وما بعدها.
- أ.د/ يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٩، ص١٦٤ وما بعدها.
- أ.د/ عبد الحميد متولي: نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية، منشأة المعارف، الطبعة الثانية، ١٩٩٢، ص١٣٦ ومـــا بعدها.
- أ.د/ سليمان محمد الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، ١٩٨٨، ص١٥٣ وما بعدها.
- أ.د/ محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الأولى، ١٩٨٨، دار الفكر العربي، ص١٩١ وما بعدها.
- أ.د/ موريس دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، الطبعة الأولى، ١٩٩٢، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- الدولة – جاك دونرييه دي فابر – ترجمة أحمد حسين عباس، مراجعة الدكتور ضياء الدين صالح، مكتبة نهـــضة مـــصر ومطبعتها، ١٩٥٨.
- القانون الدستوري والمؤسسات السياسية – أندريه هوريو، الجزء الأول، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٧.
- مدخل إلى علم السياسة – هارولد لاسكي، ترجمة عز الدين حسين.

المطلب الأول

الديمقـراطيـة المباشــرة

وهي حكم الشعب لنفسه بنفسه مباشرة دون وساطة نواب عنه. وهي تطبيق كامل لفكرة الديمقراطية التي تقوم أساساً على مشاركة كافة الشعب في اتخاذ القرارات، فيباشر بنفسه جميع السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية.

وقد دافع الفيلسوف الفرنسي "جان جاك روسو" بحرارة عن الديمقراطية المباشـــرة فـــي كتابه "العقد الاجتماعي"، حيث يراها الصورة الوحيدة للديمقراطية الحقة كون السيادة عنـــده لا يجوز التنازل عنها، والإرادة العامة في رأيه غير قابلة للإنابة أو التمثيل. وقد انتقد الديمقراطية النيابية التي كانت مطبقة في إنجلترا، بقوله : "يظن الشعب الإنجليزي نفسه حـــراً، وهـــو جـــد مخطئ، فليست له الحرية إلا للحظة قصيرة في انتخاب أعضاء البرلمـــان، وبمجـــرد أن يـــتم انتخابهم يصبح عبداً، بل يصير كالعدم"[1].

وتعتبر الديمقراطية المباشرة أقدم صور الديمقراطيات ظهوراً. حيث أخذت بهـــا مـــدن اليونان القديمة (أثينا وأسبرطة). بيد أن هذه الصورة من الديمقراطية قد اختفت تقريباً، ولم يعد لها وجود سوى في بعض المقاطعات السويسرية الصغيرة. وذلك لصعوبة تطبيقها من الناحيـــة العملية سوى في البلدان الصغيرة جداً، حيث يجتمع أفراد الـــشعب المعتـــرف لهـــم بـــالحقوق السياسية في مكان واحد ليتخذوا قرارات في مسائل بسيطة وبعيدة عن التعقيد.

---

[1] أ.د/ عاطف البنا: الوسيط في النظم الدستورية، مرجع سابق، ص١٩٢ هامش (٣).

المطلب الثاني
الديمقـراطية شبـه المباشـرة

وهي صورة تجمع بين الديمقراطية المباشرة، والديمقراطية النيابية. ومن خلالها ينتخب الشعب نواباً يباشرون السيادة نيابة عنه، مع احتفاظه ببعض السلطات العامة لنفسه.

وتتعدد مظاهر مشاركة الشعب في السلطة، فقد تكون مشاركة مباشرة في شئون الحكم، وقد تكون مشاركة غير مباشرة عن طريق الرقابة على البرلمان أو غيره من هيئات الحكم في الدولة.

الفرع الأول: مشاركة الشعب مباشرة في سلطة الحكم

أساس مشاركة الشعب في الحكم تتمثل في مشاركته البرلمان في عمل التشريع. وأهم مظاهر هذه المشاركة هي الاستفتاء الشعبي، والاقتراح الشعبي والاعتراض الشعبي.

أولاً: الاستفتاء الشعبي:

ويقصد به عرض موضوع معين أو مشروع قانون وافق عليه البرلمان على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض، ولا يصدر القانون إلا بعد موافقة الشعب عليه في الاستفتاء. وقد يستفتى الشعب في الموضوع قبل إقراره من البرلمان.

ثانياً: الاقتراح الشعبي:

وهو أن يعطى الحق لعدد من الناخبين في اقتراح مشروع قانون وتقديمه للبرلمان الذي يكون ملزماً بمناقشته والبت فيه. وقد يكون هذا الاقتراح الشعبي مفصلاً يصاغ في شكل مشروع قانون محدد ومقسم إلى مواد، أو غير مفصل بأن يقتصر على بيان الموضوع أو الفكرة التي يراد تحويلها إلى قانون ويترك للبرلمان إعداد القانون بالكامل.

كما أنه من الممكن أن يقترن الاقتراح الشعبي بنظام الاستفتاء الشعبي، فقد تتطلب بعض النظم الدستورية بأن لا يكون الاقتراح الشعبي المقر من البرلمان نافذاً إلا بعد موافقة الشعب عليه بالاستفتاء.

ثالثاً: الاعتراض الشعبي:

وهو أن يعطى الحق لعدد معين من الناخبين في الاعتراض على قانون أصدره البرلمان خلال فترة محددة. ومن ثم يوقف القانون ويعرض على الشعب للاستفتاء حوله.

ويختلف الاعتراض الشعبي عن الاستفتاء الشعبي. فالأخير يفترض وجود قانون أقره البرلمان إلا أنه لا يكون نافذاً إلا بعد موافقة الشعب عليه عن طريق الاستفتاء. بينما الأمر مختلف في الاعتراض الشعبي، حيث يكون هناك قانون صادر من البرلمان وواجب النفاذ ما لم يستخدم الناخبون حقهم الدستوري في الاعتراض عليه خلال مدة محددة، فإن كان الاعتراض أوقف العمل بالقانون لحين أخذ رأي الشعب عن طريق الاستفتاء الشعبي. فالاعتراض الشعبي يؤدي حتماً إلى الاستفتاء الشعبي.

وهو يختلف أيضاً عن الاقتراح الشعبي في أن الشعب بموجبه يستطيع أن يوقف القانون الذي لا يوافق عليه، بينما يساهم مساهمة فعلية في نشأة مشروع قانون يفرضه على البرلمان في حالة الاقتراح الشعبي.

الفرع الثاني: المشاركة الغير مباشرة للشعب في سلطة الحكم

المظاهر السابقة يشارك بها الشعب مع البرلمان في مباشرة الحكم، ويسلم الفقه بأنها لا تتفق مع النظام النيابي. وهناك ثمة مظاهر أخرى من خلالها يستطيع الشعب مراقبة الهيئات التي تباشر الحكم، وقد اختلف حولها الفقه، فذهب رأي إلى القول بأنها لا تتعارض مع النظام النيابي، بينما ذهب الرأي الراجح إلى أنها تتعارض مع طبيعة النظام النيابي. وهذا النوع من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة يتمثل في إقالة الناخبين لنائبهم، والحل الشعبي، وعزل رئيس الجمهورية.

أولاً: إقالة الناخبين لنائبهم:

وبموجب هذا الحق يستطيع عدد معين من الناخبين، كالربع أو الخمس مثلاً، في إقالة نائبهم. وهذا الأمر معمول به في بعض الولايات الأمريكية، ويترتب على إقالة النائب إعادة الانتخابات في الدائرة الانتخابية، ويحق للنائب المقال أن يترشح مرة أخرى، وأن يدافع عن نفسه أمام الناخبين، فإذا أعيد انتخابه مرة أخرى، تحمل الناخبون الذين اقترحوا عزله مصاريف ونفقات إعادة انتخابه كجزاء لهم. ولذلك يلزم القانون الناخبين إيداع كفالة مالية عند تقديم طلب الإقالة. ويلاحظ أن هذا الحق في الولايات الأمريكية التي تأخذ به حق عام لا يقتصر على إقالة النواب فقط، بل يمتد ليشمل الموظفين والقضاة المنتخبين.

ثانياً: الحل الشعبي:

وهو حق عدد معين من الناخبين – يختلف باختلاف الدساتير – في طلب حل المجلس النيابي، وعندها يعرض الأمر على الشعب للاستفتاء عليه، فإن وافقت عليه الأغلبية اعتبر البرلمان منحلاً وأجريت انتخابات جديدة.

والأمر هنا يختلف عن إقالة الناخبين لنائبهم، لأن الحل ينصب على المجلس كله وليس مجرد نائب. ولخطورة هذا الإجراء فإن بعض الدساتير لا تكتفي بأغلبية الناخبين وإنما تشترط أغلبية خاصة، كالثلثين مثلاً. وتأخذ بنظام الحل الشعبي بعض الولايات السويسرية، وكذلك بعض الولايات في ألمانيا الغربية قبل الاتحاد.

ثالثاً: عزل رئيس الدولة:

أعطت بعض النظم الدستورية الحق للشعب في طلب عزل رئيس الدولة بشروط خاصة، متى ما خرج عن المهمة التي اختير من أجلها. ومثالها دستور فايمار الألماني، ودستور النمسا الصادر سنة ١٩٢٠ والمعدل سنة ١٩٢٩.

المطلب الثالث

الديمقـراطية النيـابيــة

في هذا النوع من الديمقراطية، لا يزاول الشعب سلطاته بنفسه، بل يقتصر دوره علـــى مجرد اختيار نواب عنه يعملون لحسابه ويمارسون سلطاتهم نيابة عنه لمدة محددة سلفاً.

وقد سعى بعض الفقه لإيجاد تكييف قانوني للعلاقة بين الناخبين ونوابهم، وابتكروا عـــدة نظريات : منها نظرية الوكالة أو الإنابة، ونظرية العضو، والوصاية، ونظرية الاختيار.

ويستخلص الفقه للنظام النيابي التقليدي أربعة أركان:

(١) وجود برلمان منتخب.

(٢) أن عضو البرلمان يمثل الأمة بأسرها، لا دائرته الانتخابية التي انتخبته وحدها.

(٣) استقلال البرلمان عن جمهور هيئة الناخبين مدة نيابته في مباشرة سلطات الحكـــم، دون إشراك الناخبين في ممارسة صلاحياته بأي مظهر من المظاهر.

(٤) انتخاب البرلمان لمدة محددة سلفاً تختلف من دستور لآخر.

- **ويقسم الفقه التقليدي الأنظمة من زاوية الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذيـــة، إلى ثلاثة أنظمة:**

أولاً: نظام حكومة الجمعية:

وهذا النظام يدمج بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث لا وجود للفصل بينهما، بـــل يخضع الثانية للأولى. فتجمع الهيئة النيابية في ظله سلطات الحكم كلهـــا، وتكـــون الـــسلطات الأخرى مجرد هيئات تابعة لها.

وأول من جاء بهذا النظام دستور الجمهورية الفرنسية الأولى الصادر في عـــام ١٧٩٣، وهو الأمر المعمول به حالياً في الاتحاد السويسري.