جامعة البحرين

كلية الحقوق

قسم القانون العام



الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين في ضوء أحكام الدستور البحريني والمقارن

" دراسة مقارنة "

أطروحة مقدمة كجزء من متطلبات الحصول على درجة الماجستير

في القانون العام

إعداد

محمد مبارك عبدالله بوقيس

20022955

إشراف

الدكتور/ مروان محمد محروس المدرس

أستاذ القانون العام المساعد

جامعة البحرين

مملكة البحرين

يونيو / 2015م

جامعة البحرين

كلية الحقوق

قسم القانون العام

الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين في ضوء أحكام الدستور البحريني والمقارن

" دراسة مقارنة "

أطروحة مقدمة كجزء من متطلبات الحصول على درجة الماجستير

في القانون العام

إعداد

محمد مبارك عبدالله بوقيس

20022955

إشراف

الدكتور/ مروان محمد محروس المدرس

أستاذ القانون العام المساعد

جامعة البحرين

مملكة البحرين

يونيو 2015

جامعة البحرين
كلية الحقوق
قسم القانون العام
برنامج الماجستير في القانون العام

نموذج رقم (2)

صفحة الاعتماد من قبل لجنة التحكيم

ناقش الطالب محمد صالح عبدالله برحمة الرقم الجامعي 20022955 الأطروحة التي استكمل بها متطلبات الحصول على درجة الماجستير في (القانون العام) والمعنونة

(الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين من حيث أحكام الدستور البحريني والمقارن) ،

وذلك يوم الخميس الموافق ١١/٦/٢٠١٥ .

وتوصي اللجنة بمنحة درجة الماجستير بتقدير A .

(لجنة المناقشة)

الاسم		التوقيع
د. مروان المدرس	مشرفاً	
أ. د. عيسى أحمد ابراهيم	ممتحناً خارجياً	
أ. د. محمد أحمد عبدالنعيم	ممتحناً داخلياً	

الختم

ملخص الأطروحة

تذهب غالبية الأنظمة الدستورية عند تنظيمها لسلطة التشريع، ومنها الدستور البحريني، إلى أناطتها إلى السلطة التشريعية في الأوقات الطبيعية والعادية باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع، وأناطتها للسلطة التنفيذية بصفة استثنائية وذلك عند غياب السلطة التشريعية وحدوث ظروف طارئة واستثنائية تتطلب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير في ظل عدم قدرة التشريعات النافذة من مواجهة هذه الظروف المستجدة، فتحل السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في مباشرة اختصاص الأخيرة لمواجهة هذه الظروف، وذلك عن طريق إصدار المراسيم بقوانين وفق الشروط التي حددها الدستور، وهي غياب البرلمان، وحدوث ضرورة أو ظرف استعجال، وعدم مخالفتها للدستور.

ونظراً للطبيعة القانونية للمراسيم بقوانين، فقد أوجب الدستور على السلطة التنفيذية أن تقوم بعرض ما تصدره من مراسيم بقوانين على السلطة التشريعية خلال مدد دستورية إلزامية، تتمكن الأخيرة من خلال هذا العرض من بسط رقابتها البرلمانية على ما تصدره السلطة التنفيذية من مراسيم بقوانين، وهذا إجراء طبيعي لتطمئن السلطة التشريعية من أن السلطة التنفيذية قد التزمت الحدود الشكلية والموضوعية الواردة في الدستور ولم تنحرف تشريعياً في إصدارها، كما يمكنها هذا العرض من الرقابة على مدى ملاءمتها للنواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.

ونظراً لأهمية الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين، فقد رتب الدستور عليها أثراً مهماً وخطيراً يتمثل في زوال القوة القانونية للمرسوم بقانون في حالة عدم التزام السلطة التنفيذية بعرضه على السلطة التشريعية في الوقت المحدد بالدستور، أو في حالة عدم إقراره من قبل الأخيرة، وهذا هو جوهر الصلاحية التي تمتلكها السلطة التشريعية في الرقابة على الصلاحية الاستثنائية للسلطة التنفيذية في التشريع، وهذه الرقابة تتصف في حقيقتها بالطابعين القانوني والسياسي، حيث تستطيع السلطة التشريعية بالإضافة إلى صلاحيتها في الرقابة على مدى التزام السلطة التنفيذية بالشروط القانونية التي نص عليها الدستور، أن تطال بالرقابة ما لا يطاله القضاء الذي لا تشمل ولايته بحث حالات التعارض بين القوانين، ولا شأن له بالسياسة التشريعية التي ينتهجها المُشرع، أو النظر في مدى ملاءمة التشريع أو ضرورته أو التنقيب عن بواعث إصداره، أو تقدير آثار تطبيقه وتبعاته، لانحسار هذا الاختصاص أصلاً عنه.

الإهـــــــداء

إلى..... من تحت قدمها تكمن الجنة، إلى أمي الحنون،

إلى..... من جعل مشواري العلمي ممكنا، إلى أبي وأخواني الأعزاء،

إلى ..... من ساندني وآزرني في دربي، إلى زوجتي الحبيبة،

إلى ..... من لأجلهم سرت في الدرب، إلى أولادينورة، ونـــوف، ونـــايف، قـــرة عيني،

إليهم جميعا أهدي جهدي المتواضع بعدما كان لهم الأثر البالغ فيما وصلت إليه.

شكر وتقدير

ومن حق النعمة الذكر، وأقل جزاء للمعروف الشكر،

فبعد شكر المولى عز وجل، المتفضل بجليل النعم، وعظيم الجزاء،

يجدر بي أن أتقدم ببالغ الامتنان، وجزيل العرفان إلى كل من وجهني، وعلمني، وأخذ بيدي في سبيل إنجاز هذه الأطروحة، وأخص بذلك مشرفي، الدكتور/مروان محمد محروس المدرس، الذي قوم، وتابع، وصوب، بحسن إرشاده لي في كل مراحل الأطروحة، والذي وجدت في توجيهاته حرص المعلم، التي تؤتي ثمارها الطيبة بإذن الله،

والشكر موصول إلى صاحب المعالي رئيس مجلس النواب الموقر وأمين عام مجلس النواب ومسئولي الأمانة العامة وهيئة المستشارين القانونيين وإدارة شئون اللجان بمجلس النواب، وإلى رئيسي وزملائي الباحثين القانونيين بقسم الدراسات القانونية ودعم اللجان، على دعمي المادي والمعنوي في إتمام دراستي العليا بجامعة البحرين.

كما أحمل الشكر والعرفان إلى كل من أمدني بالعلم، والمعرفة، وأسدى ليَّ النصح، والتوجيه، وإلى ذلك الصرح العلمي الشامخ متمثلاً في جامعة البحرين، وأخص بالذكر كلية الحقوق، وعميد الكلية وجميع أعضاء الهيئة التعليمية والإدارية الأفاضل.

كما أتوجه بالشكر إلى كل من ساندني بدعواته الصادقة، أو تمنياته المخلصة،

أشكرهم جميعاً وأتمنى من الله عز وجل أن يجعل ذلك في موازين حسناتهم.

آملاً أن أكون قد وفقت في إضافة أو طرح موضوع جديد في الحقل القانوني وبالأخص في مجال العمل البرلماني في مملكة البحرين.

الباحث

قائمة المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
اعتماد لجنة المناقشة	أ
ملخص الأطروحة	ب
الإهداء	ج
الشكر والتقدير	د
قائمة المحتويات	هـ
مقدمـــــة	2
موضوع البحث	3
أهداف الدراسة	4
أهمية البحث	4
اسئلة البحث	5
نطاق البحث	6
منهج البحث	6
مبحث تمهيدي: ماهية الرقابة البرلمانية	7
المطلب الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية	9
المطلب الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية	10
الفصل الأول: ماهية المراسيم بقوانين ومراحل إصدارها	27
المبحث الأول: ماهية المراسيم بقوانين	29
المطلب الأول: مفهوم المراسيم بقوانين	29
الفرع الأول: تعريف المراسيم بقوانين	30
الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للمراسيم بقوانين	37
المطلب الثاني: شروط إصدار المراسيم بقوانين	41
الفرع الأول: غياب البرلمان	42
الفرع الثاني: حالة الاستعجال	69
الفرع الثالث: عدم مخالفة أحكام الدستور	80
المبحث الثاني: مراحل إصدار المراسيم بقوانين ونفاذها	83

المطلب الأول: اقتراح وإعداد مشروع المرسوم بقانون والموافقة عليه	83
الفرع الأول: اقتراح المرسوم بقانون	84
الفرع الثاني: إعداد مشروع المرسوم بقانون	86
الفرع الثالث: موافقة مجلس الوزراء على مشروع المرسوم بقانون	87
المطلب الثاني: إصدار المرسوم بقانون ونفاذة	91
الفرع الأول: إصدار المرسوم بقانون	91
الفرع الثاني: نشر المرسوم بقانون	98
الفرع الثالث: نفاذ المرسوم بقانون	100
الفصل الثاني: عرض المراسيم بقوانين على البرلمان	107
المبحث الأول: عرض المراسيم بقوانين الصادرة أثناء قيام الحياة النيابية	108
المطلب الأول: مدلول العرض	109
المطلب الثاني: ميعاد العرض	115
الفرع الأول: حالة صدور المراسيم بقوانين والبرلمان قائم	115
الفرع الثاني: حالة صدور المراسيم بقوانين والبرلمان غير قائم	124
المبحث الثاني: عرض المراسيم بقوانين الصادرة في فترة تعطيل الحياة النيابية	126
المطلب الأول: تجارب تعطيل الحياة النيابية في مصر والكويت والبحرين	129
الفرع الأول: جمهورية مصر العربية	129
الفرع الثاني: دولة الكويت	134
الفرع الثالث: مملكة البحرين	136
المطلب الثاني: التكييف القانوني للمراسيم بقوانين الصادرة في فترة تعطيل الحياة النيابية	141
الفرع الأول: موقف المشرع الدستوري	142
الفرع الثاني: موقف القضاء	146
الفرع الثالث: موقف الفقه	150
الفرع الرابع: موقف الباحث	161
الفصل الثالث: مراجعة المراسيم بقوانين وحدود الرقابة البرلمانية عليها	168
المبحث الأول: دور اللجان البرلمانية في مراجعة المراسيم بقوانين	168
المطلب الأول: إحالة المرسوم بقانون للجان البرلمانية النوعية ذات الاختصاص العام	171

المطلب الثاني: إحالة المرسوم بقانون للجان الشـــئون الدســـتورية والتشـــريعية والقانونية	180
المبحث الثاني: حدود الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين	185
المطلب الأول: حماية النطاق المحجوز للمشرع	185
الفرع الأول: موقف المشرع الدستوري من تحديد نطاق المراسيم بقوانين	186
الفرع الثاني: موقف القضاء من تحديد نطاق المراسيم بقوانين	197
الفرع الثالث: موقف الفقه من تحديد نطاق المراسيم بقوانين	197
الفرع الرابع: موقف الباحث	208
المطلب الثاني: الكشف عن المخالفات الدستورية	212
الفرع الأول: الكشف عن المخالفات الشكلية	214
الفرع الثاني: الكشف عن المخالفات الموضوعية	216
المطلب الثالث: صلاحية البرلمان بتعديل المراسيم بقوانين	238
الفرع الأول: موقف المشرع	239
الفرع الثاني: موقف الفقه	241
الفرع الثالث: موقف الباحث	244
الفصل الرابع: نتائج عرض المراسيم بقوانين على البرلمان	251
المبحث الأول: إقرار المرسوم بقانون وأثره على طبيعته القانونية	251
المطلب الأول: الإقرار خلال مدة العرض	253
الفرع الأول: موقف المشرع الدستوري	254
الفرع الثاني: موقف الفقه	254
الفرع الثالث: موقف القضاء	259
الفرع الرابع: موقف الباحث	261
المطلب الثاني: الإقرار بعد انقضاء مدة العرض	262
الفرع الأول: عدم التزام السلطة التنفيذية بواجب العرض	263
الفرع الثاني: أثر الإقرار اللاحق وقانون التصحيح	270
المطلب الثالث: مدى تأثير الإقرار البرلماني على رقابة القضاء على المرســـوم بقانون	272
الفرع الأول: طبيعة الإقرار البرلماني	273
الفرع الثاني: مدى تأثير الإقرار البرلماني على رقابة القضاء الدستوري	279

الفرع الثالث: مدى تأثير الإقرار البرلماني على رقابة القضاء الإداري	284
المطلب الرابع: أثر سكوت البرلمان عن إقرار المرسوم بقانون	288
الفرع الأول: موقف المشرع الدستوري	289
الفرع الثاني: موقف الفقه	291
الفرع الثالث: موقف الباحث	294
المبحث الثاني: عدم إقرار المرسوم بقانون وآثاره	296
المطلب الأول: النصاب القانوني للتصويت برفض المرسوم بقانون	296
المطلب الثاني: زوال القوة القانونية للمرسوم بقانون	304
المطلب الثالث: تسوية الآثار الناجمة عن رفض المرسوم بقانون	307
المطلب الرابع: إثارة المسئولية السياسية عن المراسيم بقوانين	309
الفرع الأول: مفهوم المسئولية السياسية	310
الفرع الثاني: مسئولية السلطة التنفيذية عن المراسيم بقوانين	312
الخاتمـــــــة	315
المراجـــــــع	323
ملخص الأطروحة باللغة الانجليزية	A

الفصل الأول

ماهية المراسيم بقوانين ومراحل إصدارها

يتضمن هذا الفصل الموضوعات الآتية:

المبحث الأول: ماهية المراسيم بقوانين:

المطلب الأول: مفهوم المراسيم بقوانين

الفرع الأول: تعريف المراسيم بقوانين

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للمراسيم بقوانين

المطلب الثاني: شروط إصدار المراسيم بقوانين

الفرع الأول: غياب البرلمان

الفرع الثاني: حالة الاستعجال

الفرعالثالث: عدم مخالفة الدستور

المبحث الثاني: مراحل إصدار المراسيم بالقوانينونفاذها

المطلب الأول: اقتراح وإعداد مشروع المرسوم بقانون والموافقة عليه

الفرع الأول: اقتراح المرسوم بقانون

الفرع الثاني: إعداد مشروع المرسوم بقانون

الفرع الثالث: موافقة مجلس الوزراء على مشروع المرسوم بقانون

المطلب الثاني: إصدار المرسوم بقانون ونفاذة

الفرع الأول: إصدار المرسوم بقانون

الفرع الثاني: نشر المرسوم بقانون

الفرع الثالث: نفاذ المرسوم بقانون

المقدمـــــة:

تمثل المراسيم بقوانين أحد أهم الصلاحيات الحقيقية التي يباشرها رئيس الدولة في ظـل الأنظمة شبة البرلمانية أو شبه الرئاسية، إذ أنها تمكن السلطة التنفيذية من القيام بمهام البرلمـان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع وأن تنظم بها ما يمكن تنظيمه بقانون وذلك وفقاً لسلطتها اللائحية في فترات الضرورة والاستعجال وإعمالاً لمقتضيات المشروعية الاستثنائية، ويكون ذلك أما بتدخل من البرلمان عن طريق اشتراط حصول السلطة التنفيذية على إذن مسبق من البرلمـان وهو ما يطلق عليه بالتفويض التشريعي، وأما دون تدخل منه وهو ما يحدث فـي الكثيـر مـن الأوقات نتيجة غياب البرلمان وهو ما يطلق عليه لوائح أو تشريعات الضرورة.

ويعد هذا المسلك استثناءً من القاعدة العامة في مجال التشريع؛ ففـي مملكـة البحـرين، الأصل طبقا لأحكام المادتين (32)، (70) من دستور مملكة البحرين المعدل الصادر فـي سـنة 2002، أن السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني، حيث تقضى الفقرة (ب) من المادة (32) بأن ((السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني وفقاً للدستور))، كما بينت المـادة (70) طريقة مباشرة هذه السلطة حيث تقضي بأن ((لا يصدر قانون إلا إذا أقره كل من مجلسـي الشورى والنواب أو المجلس الوطني بحسب الأحوال وصدق عليه الملك))[1].

إلا أن إعمال هذا الأصل الذي قررته المادتان المذكورتان يقتضـى بالضـرورة وجـود مجلسي الشورى والنواب لمشاركة الملك السلطة التشريعية، أما في حالة غياب الحياة النيابية، فقد استدرك الدستور ما قد تتعرض إليه الدولة والمجتمع من أخطار نتيجة حدوث ظروف اسـتثنائية تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير لحين التئام البرلمان، وفي ظل عجـز التشـريعات النافذة عن مواجهة هذه الظروف؛ أوكل الدستور للسلطة التنفيذية أن تظفر بمهام السلطة التشريعية – بالإضافة إلى مهامها- بإصدار التشريعات من خلال المراسيم بقوانين عملاً بأحكـام المـادة (38) من دستور البحرين، غير أن هذه المراسيم لا تنأى عن رقابة البرلمان صـاحب الولايـة العامة في التشريع، فيوجب الدستور عرض ما تصدره السلطة التنفيذية من تدابير عاجلة (مراسيم بقوانين) على البرلمان ليقرر ما يراه بشأنها إدراكاً منه بجسامة التداعيات التي قد تستغلها السلطة

---

[1] تقابلها المادة (101) من دستور جمهورية مصر (المعدل) لعام 2014 التي تنص على أنه ((يتولى مجلس النواب سلطة التشريع...))، والمادة (79) من دستور دولة الكويت لعام 1962 التي تنص على أنه ((لا يصدر قانون إلا إذا اقره مجلس الأمة وصدق عليه الأمير)).

التنفيذية عند استعمال هذه الصلاحيات التي تعتبر استثناءً مقنناً على المبادئ الدستورية والقانونية العامة.

إن الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية عامة هي ما يميز النظام البرلماني وشبه البرلماني والرئاسي الذي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات القائم على التعاون فيما بينها خاصة فيما يتعلق بالرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فيملك البرلمان وسائل رقابية على أعمال السلطة التنفيذية تتمثل في إبداء الاقتراحات برغبة وتوجيه الأسئلة والاستجوابات ولجان التحقيق وسحب الثقة من الوزارة أو الوزير، فيما تزداد أهمية هذه الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية اللائحية خاصة، لهذا نرى الدستور يحيط هذه السلطة اللائحية الاستثنائية بعدة ضمانات ضرورية لتجنيب وقوعها في مغبة مخالفة مبدأ الدستورية والمشروعية، وأناط بالسلطة التشريعية – بالإضافة إلى القضاء – الرقابة عليها لإبقاء هذا الخروج داخل الضوابط والشروط المقيدة لاستعمال هذا الحق في ظل توازن دقيق بين حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، وسلامة الدولة ودفع الأخطار عنها.

موضوع البحث:

ينصب موضوع البحث على بيان إحدى وسيلتي الرقابة على المراسيم بقوانين التي تصدرها السلطة التنفيذية في غياب البرلمان، فقد أوكل الدستور للسلطة التشريعية – إلى جانب السلطة القضائية –حق الرقابة عليها من الناحيتين القانونية والدستورية لضمان عدم خروجها عن الحدود التي رسمها الدستور وفي حدود حالة الاستعجال الملجئة لإصدارها.

وبالتالي فقد أوجب الدستور عرضها على السلطة التشريعية بمجرد إصدارها وفق مدد دستورية إلزامية، وأناط الدستور بالبرلمان صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع أن يقوم بفحصها وتمحيصها من كافة النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية لبيان مدى توافق أحكامها مع هذه المجالات، والموازنة بين ما تتضمنه من أحكام قانونية وأحكام الدستور، فيملك البرلمان حق إقرارها متى وجدها متوافقة مع الدستور ومحققة للأهداف التي صدرت من أجلها، كما يملك رفضها إذا ارتأى العكس.

ويترتب على عدم إقرار البرلمان للمرسوم بقانون أو عدم عرضه عليه في المدد الدستورية؛ آثار قانونية خطيرة تتمثل زوال مالها من قوة القانون.

أهداف الدراسة:

تتمحور دراستي حول الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين على مجموعة من الأهداف الآتي ذكرها:

1- معرفة الشروط الدستورية والقانونية للجوء إلى المراسيم بقوانين ومراحل إصدارها.
2- الوقوف على مدى فاعلية الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين وحقيقتها.
3- الإلمام بأحكام عرض المراسيم بقوانين على البرلمان من حيث بيان مفهوم العرض وتوقيته وماهية المراسيم التي يتوجب عرضها عليه.
4- التعرف على طريقة تعاطي البرلمان في رقابته على المراسيم بقوانين في ضوء أحكام الدستور والقوانين المنظمة لأعمال البرلمان (اللوائح الداخلية)، وذلك من حيث دراستها في اللجان البرلمانية المختصة التي تقدم توصيات جوهرية تساهم في تقرير مصيرها، وما يملكه البرلمان من رقابة الملاءمة لما تتضمنه المراسيم بقوانين من أحكام قانونية، وصلاحية البرلمان في الكشف عن ما يعتريها من مخالفات دستورية شكلية أو موضوعية.
5- بيان النتائج القانونية المترتبة على عرض المراسيم بقوانين وفقاً للصلاحيات التي أوكلها الدستور للبرلمان، والتي تتمثل في إقرار أو عدم إقرار المرسوم بقانون وما ينتج عن هذا من آثار قانونية خطيرة.

أهمية البحث:

يعتبر موضوع المراسيم بقوانين من المواضيع المهمة والخطيرة والمتجددة، حيث تلجأ إليها السلطة التنفيذية كلما عنَّ لها تنظيم موضوع معين وعاجل لا يتحمل تنظيمه أي تأجيل حتى يلتئم البرلمان الغائب، وذلك إعمال لسلطتها التقديرية في إصدارها من عدمه.

غير أن هذه المراسيم بقوانين تمثل استثناءً صريحاً على مبدأ الفصل بين السلطات، حيث تتوسع صلاحيات السلطة التنفيذية وتجاوز مدار مجالها في تنفيذ القوانين وإصدار القرارات واللوائح التي لا تتعدى نطاق القانون في موضوعاته وأحكامه، لتتمكن – وفقاً لهذه الصلاحية الاستثنائية– من تعديل أو تعطيل أو إلغاء القوانين العادية أو إصدار قوانين جديدة بمعزل عن نظر البرلمان أثناء فترة غيابه، سواء في فترة العطلة البرلمانية الواقعة ما بين أدوار الانعقاد، أو انتهاء الفصل التشريعي، أو بحل البرلمان.

وبالرغم من حصافة المشرع الدستوري في تضمين نصوصه بالضوابط اللازمة لتطبيق أحكام المراسيم بقوانين، والتي كان من بينها شرط الاستعجال، إلا أن هذا الشرط يثير مشاكل عملية عدة في الحياة العملية تتعلق بتحديد مفهومه وضوابط تقديره والرقابة على هذا التقدير، خصوصاً في ظل عدم إحاطة الرقابة القضائية لجميع مفاصل هذه المراسيم بقوانين، حيث لا تطال ولايته البحث في غايات المرسوم بقانون وبواعثه السياسية والسياسيات الموجهة إليه، كما تجده أحياناً ينأى بنفسه من فرض رقابته على شرط الاستعجال كما هو الحال للقضاء الدستوري في البحرين، بالرغم من إخضاعه لرقابة القضاء في بعض الدول المقارنة كمصر والكويت، وبالرغم من اعتبار القضاء الضمانة الحقيقة والحصن المنيع لحماية الحقوق والحريات العامة، مما فتح المجال بشكل أكثر سعةً ونطاقاً ومسئوليةً للبرلمان، وهو الجهاز المؤهل سياسياً ودستورياً للرقابة على المراسيم بقوانين في جميع جوانبها ومراميها ودون أن أية عقبات، خصوصاً وأن هذه المراسيم تستطيع تعديل وتعطيل وإلغاء القوانين التي سنها البرلمان نفسه، ومن ثم يكون من الطبيعي أن يمارس البرلمان الرقابة على ممارسة السلطة التنفيذية لصلاحياتها الاستثنائية في إصدار المراسيم بقوانين، وهو الدور المنوط للبرلمان أصلاً القيام به.

ولا تنحصر أهمية البحث في تحديد مفهوم الاستعجال وحالاته الملجئة لإصدار المراسيم بقوانين، وإنما تمتد إلى أمور أخرى كثيرة، كبيان أحكام عرض المراسيم بقوانين، وحدود الرقابة البرلمانية عليها خصوصاً فيما يتعلق حماية البرلمان لنطاقه الموضوعي في إصدار التشريعات وصلاحيته في الكشف عن المخالفات الدستورية وصلاحية تعديل المرسوم بقانون، هذا إلى جانب بحث الآثار القانونية الناتجة عن موقف البرلمان سواء في حالة إقرار أو عدم إقرار المرسوم بقانون، أو سكوته عن إبداء قراره، وما مدى تأثير هذا الإقرار على السلطة القضائية.

أسئلة البحث:

إن البحث في موضوع الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين يتطلب الإجابة عن مجموعة من التساؤلات المهمة، والتي تتلخص على النحو الآتي:

1- ما هو المقصود بالمراسيم بقوانين وما هي شروط ومراحل إصدارها؟
2- ما هو المقصود بمدلول عرض المراسيم بقوانين؟ وما هي المواعيد التي يجب أن تلتزم بها السلطة التنفيذية عند قيامها بعرض المراسيم بقوانين على البرلمان؟

3- ما هي الإجراءات التي يجب أن يتبعها البرلمان في سبيل رقابته على المراسيم بقوانين المعروضة عليه؟

4- ما هي حدود رقابة البرلمان على المراسيم بقوانين؟

5- ما هي النتائج التي تترتب على مباشرة البرلمان صلاحيته بالرقابة على المراسيم بقوانين؟

نطاق البحث:

سوف أتناول من خلال هذه الأطروحة دراسة المراسيم بقوانين (لوائح الضرورة) الصادرة أثناء غيبة البرلمان استناداً إلى قيام ظرف الاستعجال، وما للبرلمان من سلطة وصلاحية في الرقابة على سلامتها من الناحيتين القانونية والدستورية من خلال الإجراءات الدستورية التي جاءت بها الدساتير محل البحث، وسأخرج من نطاق بحثي هذا المراسيم بقوانين الصادرة في وجود البرلمان بنوعيها وهي المراسيم بقوانين الصادرة بناءً على تفويض تشريعي وفقاً للمادة (32/أ) [1] والمراسيم بقوانين المالية التي تصدر في موضوعات اقتصادية ومالية بناءً على المادة (87) من دستور مملكة البحرين[2].

منهج البحث:

أن طبيعة الموضوع محل البحث تتطلب دراسته وفق المنهج التحليلي المقارن، والذي سنسلط فيه الضوء على موقف المشرع البحريني وعلى موقف التشريعات المقارنة في معالجة موضوع المراسيم بقوانين وتنظيم أحكام وضوابط عرضها على البرلمان، وماهية الآثار القانونية المتولدة عن هذه الرقابة.

---

[1] والتي تنص على أنه ((يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقاً لأحكام هذا الدستور، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور، وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة وبموضوع أو موضوعات بالذات، ويمارس وفقا لقانون التفويض وشروطه)).

[2] والتي تنص على أنه ((كل مشروع قانون ينظم موضوعات اقتصادية أو مالية، وتطلب الحكومة نظره بصفة عاجلة، يتم عرضه على مجلس النواب أولا ليبت فيه خلال خمسة عشر يوما، فإذا مضت هذه المدة عرض على مجلس الشورى مع رأي مجلس النواب إن وجد، ليقرر ما يراه بشأنه خلال خمسة عشر يوما أخرى، وفي حالة اختلاف المجلسين بشأن مشروع القانون المعروض، يعرض الأمر على المجلس الوطني للتصويت عليه خلال خمسة عشر يوما، وإذا لم يبت المجلس الوطني فيه خلال تلك المدة جاز للملك إصداره بمرسوم له قوة القانون)).

سلطات واسعة تختلف عن السلطات المتواضعة لرئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي، ولهذا سمي هذا النوع الثاني بالنظام شبه البرلماني الذي يمتاز بالجمع بين محاسن النظام البرلماني القائم على مبدأ التعاون بين السلطات والنظام الرئاسي القائم على مبدأ الفصل بين السلطات، تحقيقاً للتوازن بين السلطات لخدمة المصلحة العامة، وهذا ما تبنته العديد من الدول منها مصر والكويت والبحرين[1].

إن مناط هذا النظام وما يتميز به من خاصية التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو الرقابة المتبادلة بينهما لتأكيد خضوع سلطات الدولة جميعها للقواعد الدستورية والحد من طغيان أي من السلطتين وعدم تجاوز إياهما على اختصاص الأخرى، وبالتالي وأن كانت بعض الدساتير التي تأخذ بالنظام شبه البرلماني- أو البرلماني - تنص على مبدأ الفصل بين السلطات[2]، إلا أنها لم تقصد أن يكون بينها فصل تام وجامد، وإنما هو فصل قائم على التعاون والتوازن لإبراز صورة العلاقة بين هاتين السلطتين في ظل هذا النظام، وبما يحقق المصلحة العامة.

وعلى ذلك، سنقسم الدراسة في هذا المبحث التمهيدي إلى مطلبين، وسنتولى بالأول مفهوم الرقابة البرلمانية بشكل عام، فيما سنخصص الدراسة في المبحث الثاني وعلى عجالة لبيان وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

---

[1] نصت المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين المعدل الصادر سنة 2002 على ذلك، حيث جاء فيها ((وفي إطار ما اتجهت إليه الإرادة الشعبية من مبادئ ضمنتها الميثاق، جاءت التعديلات الدستورية، وكان رائدها في ذلك: ... 3- تطوير ما أخذ به الدستور قبل تعديله من الجمع بين مظاهر كل من النظامين البرلماني والرئاسي، وإضافة بعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة إلى ذلك. فإذا كان الدستور قبل تعديله قد تبنى طريقا وسطا لتطبيق النظام النيابي، حيث جمع بين مظاهر النظام البرلماني والنظام الرئاسي حرصا على وحدة الوطن واستقرار الحكم، فإن التعديلات قد حرصت على تدعيم هذا الاتجاه، ولم تنس مع اعترافها بفضائل النظام البرلماني، عيوب هذا النظام التي كشفت عنها التجارب الدستورية، كما لم يغب عنها ميزة الاستقرار التي يتميز بها النظام الرئاسي. وفي تحديد معالم هذا النهج الوسط بين النظامين البرلماني والرئاسي، وتخير موضع دستور مملكة البحرين بينهما، اتجهت التعديلات الدستورية إلى الأخذ من كل منهما بما يوفق بين الاعتبارات القانونية والنظرية وبين المقتضيات المحلية والواقع العملي. وقد ظهر أثر هذا الاتجاه في تحديد سلطات الملك رأس الدولة، وفي تحديد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية)).
المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين المعدل الصادر سنة 2002 – المجموعة التشريعية – مطبوعات الأمانة العامة لمجلس النواب- 2013 - ص 88 و89

[2] وهو ما نصت عليه المادة (50) من دستور دولة الكويت لعام 1963 من أنه ((يقوم النظام على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقا لأحكام الدستور ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في هذا الدستور))، وكذلك ما نصت المادة (32/أ) من دستور مملكة البحرين المعدل الصادر عام 2002 من أنه ((يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقا لأحكام هذا الدستور ...))

مبحـــث تمهيـــدي: ماهية الرقابة البرلمانية:

تـــُقسم السلطات العامة في الدولة إلى ثلاث سلطات استناداً إلى وظائفها، وهي الســـلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية. ويعود هذا التقسيم الثلاثي للسلطات إلى أصـــول تاريخية بعيدة، تطورت وتعددت مظاهرها في ظل الممارسات التي تباشرها الأنظمـــة والهيئـــات السياسية المختلفة في العديد من الدول، بدءًا من الحضارات القديمة وصولاً إلى وقتنا الحاضر.

غير أن هذا التقسيم أثار خلافاً جوهرياً يتعلق بطريقة تنظيم هذه الوظائف وتحديد العلاقة بين الهيئات العامة التي تتولاها، حتى عرف العالم المعاصر ثلاثة أنظمة رئيسية في هذا الصدد، أولهما نظام تركيز السلطات أو اندماجها في يد فرد أو هيئة واحدة بوصفة أقدم نظام من الناحيـــة التاريخية، وثانيهما نظام الفصل بين السلطات الذي يهدف إلى توزيع السلطات ووظائف الدولـــة على هيئات متعددة، وثالثهما هو نظام التعاون بين السلطات الذي يجد أساسه في النظـــام الثـــاني ولكنه يمتاز عنه بوجود تعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يتيح لكل منها الرقابة المتبادلـــة على أعمالهما، وهذا المزية هي حجز الزاوية للنظام البرلماني الذي يقوم على ركنين أساســـيين، أولهما ثنائية الجهاز التنفيذي الذي يكون فيه رئيس الدولة غير مسئول وبجواره حكومة مســـئولة أمام البرلمان، وثانيهما التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذيـــة وفقـــاً للحـــدود المرســـومة بالدستور[1].

غير أن النظام البرلماني لا يأتي على شاكلة واحدة، فينقسم إلى نوعين، الأول وهو النظام البرلماني التقليدي القائم على مبدأ أساسي وهو "عدم مسؤولية رئيس الدولة" الذي لا يسأل بموجبه رئيس الدولة مطلقاً لا سياسياً ولا جنائياً ولا مدنياً، حيث انتقلت السلطة إلى الحكومة المسئولة أمام البرلمان في مراحل متقدمة لهذا النظام، ولم يعد لرئيس الدولة حتى حق اختيارها بـــالرغم مـــن ممارسته لبعض اختصاصاته من خلالها، حيث لا يكون له سوى مركز شرفي لا يمارس بموجبه سلطات هامة، وهذا ما هو مألوف في النظام البرلماني الانجليزي.

أما النوع الثاني فهو النظام البرلماني المتطور، الذي يقوم على ذات أركان وخصـــائص النظام البرلماني التقليدي وبذات المفهوم ما عدا ما انتهجه هذا النظام من مـــنح رئـــيس الدولـــة

---

[1] انظر أكثر في تحديد العلاقة بين السلطات: د. سحر محمد نجيب – العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية – دار الكتب القانونية – 2011 – ص 21 وما بعدها

المطلب الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية:

لم تعد وظيفة البرلمان تقتصر على سن واعتماد التشريعات والميزانية العامة للدولة، وإنما أصبح له وظيفة سياسية تتمثل في مراقبة الحكومة ومحاسبتها عن جميع تصرفاتها، ومناقشتها في رسم السياسة العامة للدولة، إذ يمكن للبرلمان عن طريق هذه الرقابة التعرف على طريقة سير الجهاز الحكومي وكيفية أداء الأعمال المختلفة، وبالتالي مراجعة الأداء الحكومي ورده إلى جادة الصواب إن وجد في أعمالها خطأ يخرجها عن نطاق المبادئ الدستورية ودائرة المصلحة العامة[1].

وقد تعددت الاجتهادات الفقيه لتعريف الرقابة البرلمانية، فمنهم من عرفها بأنها ((مجموعة السلطات التي تستعملها الدولة – بالمعنى الواسع – بقصد ضمان احترام القانون، من جانب المنظمات الخاضعة للرقابة، أو بقصد حماية الصالح العام في هذا المجال)) [2]،فيما عرفها آخرون بأنها ((دراسة وتقييم أعمال الحكومة مقرونة بحق البرلمان في أن يصدر أحكاماً قيمية عن هذه الأعمال قد تقود إلى استقالة الحكومة إذا سحبت منها الثقة، أو تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الحكومة للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسئول عن ذلك ومساءلته))[3]،أما من جانبي، فأعرف الرقابة البرلمانية بأنها مجموعة الصلاحيات الممنوحة لأعضاء البرلمان للرقابة على أداء السلطة التنفيذية ومحاسبة أعضائها نتيجة ارتكاب أخطاء ومخالفات وتجاوزات تؤثر سلباً على تنفيذ سياستها العامة أو انتهاج سياسيات لا تحقق المصلحة العامة من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

ومن المسلم به أن الطرف الذي يباشر الرقابة هو عضو البرلمان الذي يقوم بممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية، وتؤثر طبيعة النظام السياسي ونظام الحكم القائم (برلماني أو رئاسي) على الدور الرقابي الذي يلعبه في العملية الرقابية، وكذلك الأمر بالنسبة للطرف الخاضع للرقابة، فإنه يختلف وفقاً لأنظمة الحكم، ففي النظام البرلماني يعتبر رئيس الحكومة والوزراء –

---

[1] أ. د. نواف كنعان – السؤال البرلماني – مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والقانونية – المجلد 6 – العدد1 – 2009م – ص 243

[2] وسيم حسام الدين الأحمد – الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي – ط 1 – منشورات الحلبي الحقوقية – 2008م – بيروت – ص 10

[3] د. فارس محمد عبدالباقي عمران – التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية) – دار الكتب القانونية – مصر – المحلة الكبرى – 2004م – ص 11

كأصل عام –هم الطرف الذي يخضع للرقابة من خلال مسؤوليتهم السياسية والجنائية، أما بالنسبة للنظام الرئاسي يعتبر الرئيس هو الطرف الذي يخضع للرقابة من خلال مسؤوليته الجنائية[1].

ولا تستند الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية إلى خطأ مدني أو خطأ جنائي مسند إلى الوزير أو الوزراء، ولكن محلها مجموعة عناصر شخصية يقع تقديرها للبرلمان وهي تقع عن كل عمل يقوم به الوزير في أداء وظائفه الوزارية أو مقاصده أو سلوكه. كما تشمل جميع أعمالهم وتصرفاتهم الإيجابية والسلبية، المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية، سواء أكانت هذه الأفعال صادرة منهم شخصياً، أو من الموظفين التابعين لهم[2]، وبمعنى آخر، فأنها تمتد – بخلاف الرقابة القضائية –إلى رقابة أعضاء السلطة التنفيذية وما يقومون به من تصرفات مشبوهة في حياتهم الخاصة طالما كان لها تأثيرها على المصلحة العامة، كما تمتد شاملة لما تصدره بطبيعتها الإدارية، وهذا مفاده أن أعمال الحكومة أو أعمال السيادة تخضع لها تماماً خضوع الأعمال الإدارية، إذ تتحقق فيها مناط هذه الرقابة وهو انعقاد الاختصاص بها للسلطة التنفيذية، ولا يشترط لممارسة الرقابة البرلمانية أن تكون أعمال السلطة التنفيذية التي تمارس عليها تامة أو منجزة، أي ليس بلازم أن تكون قد خرجت من طور الإعداد والتحضير إلى نطاق التنفيذ، فهي تمارس على الأعمال التحضيرية أو التمهيدية، وحتى ما تنوي الحكومة اتخاذه، بل أن مجرد التصريحات التي يدلي بها أعضائها تمتد إليها، وأن لم تأخذ شكلها النهائي، وهذا بالقطع على خلاف الرقابة القضائية التي لا تمارس إلا إذا كان العمل تاماً نهائياً وأحدث في الواقع أثره[3].

المطلب الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية:

من أجل تحقيق التعاون المنشود بالدستور بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، تقرر الدساتير عادة في الأنظمة البرلمانية وشبه البرلمانية قواعد تكفل رقابة كل سلطة منهما على الأخرى، ليس لهدف الخصومة وإنما ضماناً لنفاد القواعد الدستورية وحسن تطبيقها، فنراها تمنح البرلمان حقوقاً معينة تمارسها في مواجهة السلطة التنفيذية، وفي مقابل هذه الحقوق أناطت

---

[1] المرجع نفسه ص 13 وما بعدها

[2] منيرة مبارك أحمد الفاضل – العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري البحريني (رسالة ماجستير) – كلية العلوم التطبيقية – مملكة البحرين – 2008م – ص 191

[3] د. محمد باهي أبويونس – الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي – دار الجامعة الجديدة للنشر – الإسكندرية – 2002 – ص 19 وما بعدها

الدساتير بالأخيرة وسائل تستطيع بواسطتها أن تؤثر في عمل البرلمان وسير أعماله كالدعوة لدور الانعقاد وفضه، وتأجيل ووقف اجتماعاته، وقد تصل هذه الوسائل في التأثير على وجوده عن طريق "حل المجلس النيابي"[1].

أما الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية فهي لا تأتي إلا من خلال الوسائل التي كفلها الدستور للبرلمان، وهي بطبيعتها متعددة ومتدرجة في القوة والأثر، ويتفرع على ذلك أن لكل وسيلة من هذه الوسائل مناسبة لاستخدامها، ووقت وظروف إثارتها، وبمراعاة القيود وضوابط الممارسة في هذا الشأن، وقد يلجأ البرلمان بصدد تصرف معين إلى استخدام هذه الوسائل جميعها، وقد يقتصر على استخدام إحداها، والمسألة ترجع لتقدير البرلمان لظروف الحال واختيار الوسيلة المناسبة لمعرفة حقيقة التصرف ومعالجة الموقف [2]، من هنا نجد أن الدستور قد أقر للبرلمان وسائلاً مباشرة وتقليدية ليمارس رقابته على أعمال السلطة التنفيذية بالنص عليها مباشرة في النصوص الدستورية والقانونية [3]، وفي الوقت ذاته، نجد الدستور كذلك يمنح للبرلمان صلاحيات للرقابة على أعمال الحكومة بشكل خاص على العديد من الأعمال أو التصرفات الداخلة في اختصاص الحكومة للتأكد من مشروعية هذه الأعمال وتحقيقها للمصلحة العامة بالإضافة إلى وسائل الرقابة الاعتيادية، ومن ذلك، رقابة البرلمان على الميزانية العامة للدولة في مرحلتي الإعداد والتنفيذ، والرقابة على المراسيم بقوانين التي تصدر في حالة الضرورة والاستعجال بشقيها، اللوائح التفويضية، ولوائح الضرورة (المراسيم بقوانين).

وعلى ذلك، سنبين على عجالة تلك الوسائل المباشرة والوسائل الخاصة على النحو الآتي:

---

[1] د. رمزي طه الشاعر – النظرية العامة للقانون الدستوري – الطبعة الخامسة – دار النهضة العربية – القاهرة – 2005 – ص 505 وما بعدها

[2] د. حسني درويش عبدالحميد – وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين – الطبعة الأولى – مؤسسة الطوبجي للتجارة والطباعة والنشر – القاهرة – 2005 – ص 11

[3] لا تحتل الأدوات الرقابية التي يمارسها البرلمان على الحكومة على ذات القيمة القانونية، حيث نجد بعضاً منها منصوص عليه بالدستور وبعضاً آخر منصوص عليه بالقانون دون الدستور (اللائحة الداخلية للبرلمان) وهذا ما هو معمول به في مصر، حيث نظم الدستور كافة الوسائل الرقابية المتاحة لمجلس الشعب المصري ما عدا وسيلتي طلب الإحاطة ولجان الاستطلاع حيث تم تنظيمهما باللائحة الداخلية لمجلس الشعب، فيما لم تترك دساتير أخرى أي وسيلة رقابية إلا ونصت عليها بالدستور ذاته دون أن تفسح المجال للائحة في أن تنشأ أي وسيلة رقابية لم ينص عليها الدستور، وهذا ما هو معمول به في الكويت والبحرين.

الفرع الأول: الوسائل الرقابية المباشرة والتقليدية:

أولاً: الاقتراح برغبة [1]:

تنص بعض الدساتير في النظم البرلمانية بمنح أعضاء البرلمان الحق في إعداد مشروعات اقتراحات تتضمن رغبات أو قرارات الأعضاء، ويمكن للبرلمان أن يوصي السلطة التنفيذية بتبني تلك الاقتراحات. وتتسم هذه الاقتراحات بالعمومية، وإن كانت ترتبط برغبات أبناء الدائرة الانتخابية في بعض النظم السياسية [2]، وتتناول هذه الرغبات جوانب واهتمامات عامة لا يتطلب أن تصدر بموجب قانون فهي رغبة في مشاركة البرلمان للحكومة في إحدى اختصاصاتها، أو حثها على القيام بعمل معين في إطار سياستها العامة أو ما يدخل في مجال سلطتها اللائحية، للحكومة أن تقبلها وتشرع بتنفيذها، غير أنها ليست ملزمة لها، فلها أن تنأى عن تنفيذها والإعراض عنها ولكنها ملتزمة بإبداء الأسباب في حالة تعذر الأخذ بها[3].

وحتى يكون الاقتراح برغبة مؤثراً وصحيحًا يجب أن تتوافر فيه شروط شكلية مهمة، تتمثل في تعلق الاقتراح برغبة بمصلحة عامة ليبديها المجلس للحكومة في الأمور الداخلة في نطاق اختصاصه، وأن يقدم الاقتراح كتابة لرئيس المجلس مرفقا به مذكرة إيضاحية توضح موضوع الرغبة واعتبارات المصلحة العامة المبررة لعرض الاقتراح على المجلس، ولا يجوز تقديم اقتراح برغبة موقع من أكثر من خمسة من أعضاء المجلس، كما لا يجوز أن يتضمن الاقتراح أمراً مخالفاً للدستور أو القانون، أو إضراراً بالمصلحة العليا للدولة، أو عبارات غير لائقة أو ماسة بكرامة الأشخاص أو الهيئات، أو يخرج عن اختصاص المجلس[4].

---

[1] يجد هذا الحق أساسه في مصر بالمادة (133) من دستور مصر (المعدل) لعام 2014، والمواد من (2012) إلى (217) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري الصادرة بموجب قرار مجلس الشعب رقم (..) لسنة 1979، وفي الكويت بالمادة (113) من دستور الكويت لعام 1962، والمواد من (117) إلى (120) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الصادرة بموجب القانون رقم (12) لسنة 1963، وفي البحرين بالمادة (68/أ) من دستور مملكة البحرين، والمواد من (127) إلى (132) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة بموجب المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002.

[2] وسيم حسام الدين الأحمد – المرجع السابق – ص 24

[3] المادة (68/أ) من دستور مملكة البحرين

[4] المادتان (128) و(129) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

ثانياً: السؤال البرلماني[1]:

يعني السؤال بمعناه الاستفهامي أو الإيضاحي هو طلب توضيح أمر غامض، أو تزويد الطالب ببيانات معينة غير متوفرة لديه[2]،فيما يعني بمفهومه الاصطلاحي هو الإجراء الذي يتقدم به عضو البرلمان إلى الوزراء للاستيضاح عن الأمور الداخلة في اختصاصهم والاستفسار عن أمر لا يعلمه العضو أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمه إليها. وفي الحالتين، قد يؤدي السؤال إلى كشف أمور أو مخالفات تستوجب استخدام وسائل أخرى تتم مساءلة الحكومة سياسياً، كما يمكن أن تؤدي نتائجه إلى التنبه بوجود فراغ تشريعي يتطلب تدخلاً تشريعياً لسده.

ويجبأن يوجه السؤال- إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مصر والكويت وإلى الوزراء فقط في البحرين -بشكل مكتوب ومحدد. ولا يجوز أن يوقع السؤال أكثر من عضو واحد [3]، كما يجب أن يكون السؤال موقعاً من مقدمه، ومكتوباً بوضوح وإيجاز قدر المستطاع ومحدد الموضوع، وأن يكون في أمر من الأمور ذات الأهمية العامة، ولا يكون متعلقا بمصلحة خاصة بالسائل أو بأقاربه حتى الدرجة الرابعة أو بأحد موكليه، وأن يقتصر على الأمور التي يراد الاستفهام عنها دون تعليق عليها، وألا يتضمن عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضرار بالمصلحة العليا للبلاد، وألا يكون متعلقا بأمور لا تدخل في اختصاص الوزير الموجه إليه السؤال، أو يتضمن طلب معلومات أو إحصائيات لا تتعلق بموضوع السؤال[4].

---

[1] يعتبر السؤال البرلماني من أهم الوسائل التي يملكها البرلمان تجاه الحكومة والتي تمكنه من متابعة الأداء الحكومي بشكل منهجي وموثق، وقد نص دستور مصر (المعدل) لعام 2014 على حق السؤال بموجب المادة (129)، وفي المواد من (180) إلى (193) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، أما الدستور الكويتي فقد نص عليه بالمادة (99) وفي المواد من (121) إلى (132) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، أما الدستور البحريني فقد جاء النص عليه بالمادة (91)، وفي المواد من (133) إلى (143) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، ويلاحظ على تنظيم حق السؤال في الدساتير المشار إليها، أن النظام الدستوري في كل من مصر والكويت أجاز لأعضاء البرلمان توجيه الأسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء بالإضافة إلى الوزراء، دون النظام الدستوري البحريني الذي لا يجيز توجيه السؤال إلا للوزراء، فيما كان يسمح الدستور البحريني بتوجيه السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء في ظل نص المادة (66) من دستور 1973 قبل تعديل 2002

[2] أ.د. نواف كنعان – المرجع السابق – ص 246

[3] المادة (133) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

[4] الفقرة الأولى من المادة (134) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

ثالثاً: الاستجواب البرلماني[1]:

يحمل الاستجواب معنى المحاسبة أو المساءلة، أو ينطوي على معنى محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها عن تقصير أو سوء تصرف[2]. ويعتبر الاستجواب أخطر وأمضى وسائل الرقابة البرلمانية وأشدها على الحكومة ضراوة، وذلك مرجعه إلى أمرين: أولهما أنه إجراء ذو طبيعة اتهامية، بمعنى انه يحمل في ثناياه اتهاماً للحكومة أو لأحد أعضائها عن شائبة قصور في أحد تصرفاتها أو فعل مشين لأحد أعضائها، والآخر أنه وسيلة ذو أثر عقابي شديد البأس، لما ينتهي إليه من تحريك مسئولية الوزارة السياسية أو سحب الثقة بأحد الوزراء[3].

وقد اتجهت العديد من الدساتير إلى النص على الاستجواب بحيث يشمل رئيس مجلس الوزراء والوزراء، ومن هذه الدساتير، الدستورين المصري والكويتي، وقد أجاز الدستور المصري توجيه الاستجواب إلى نواب رئيس مجلس الوزراء ونواب الوزراء، بينما اتجه دستور مملكة البحرين إلى النص على توجيه الاستجواب إلى الوزراء فقط وحظر توجيهه إلى رئيس مجلس الوزراء وذلك بعد التعديل الدستوري لعام 2002، فيما كان يسمح باستجواب رئيس الوزراء بالمادة (67) من دستور 1973 قبل التعديل الدستوري السابق ذكره.

ومن شروط تقديم طلب الاستجواب، أن يكون موقعاً من عدد من أعضاء المجلس – يختلف بحسب النظام –وأن يوجه إلى أي من الوزراء عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم[4]. ويقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس، مبينا به بصفة عامة موضوع الاستجواب، ومرفقا به مذكرة شارحة تتضمن بيانا بالأمور المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدمو الاستجواب، ووجه المخالفة التي تنسب إلى من وجه إليه الاستجواب، وما يراه المستجوبون من أسانيد تؤيد ما ذهبوا إليه. ويجب ألا يتضمن الاستجواب أمورا مخالفة للدستور أو القانون، أو عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضرار بالمصلحة العليا للبلاد، أو أن يكون متعلقا بأمور

---

[1] يجد الاستجواب سنده القانوني في المادة (130) من دستور مصر (المعدل) لعام 2014، ومن المواد (198) إلى (207) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، أما في الدستور الكويتي فقد نصت عليه بالمادة (100)، والمواد من (133) إلى (145) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، أما الدستور البحريني فقد نص عليه بالمادة (65)، والمواد من (144) إلى (151) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

[2] د. حسني درويش عبدالحميد – المرجع السابق – ص 200

[3] د. محمد باهي أبويونس – المرجع السابق – ص 125

[4] المادة (144) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

لا تدخل في اختصاص الوزير المستجوب أو بأعمال أو تصرفات سابقة على توليه الـوزارة، أو أن تكون في تقديمه مصلحة خاصة للمستجوب أو لأقاربه حتى الدرجة الرابعة أو لأحد موكليـه. كما لا يجوز تقديم استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في نفس دور الانعقـاد. ولا يدرج أي استجواب في جدول الأعمال قبل عرض الوزارة لبرنامجها[1].

رابعاً: طرح الثقة بالوزراء [2]:

وهو أخطر قرار فيما يتصل بالعلاقة بين البرلمان والحكومة، ولهذا فإن الدساتير تقيـده بضمانات مهمة لضمان حسن استعماله ولكفالة فاعليته، وتجعله حقاً لكل عضـو مـن أعضـاء المجلس، وتختلف الدساتير في تحديد الأعداد المطلوبة من الأعضاء لتقديم طلب طرح الثقـة[3]، وتستعمل هذه الأداة كنتيجة لقيام المسئولية السياسية الفردية لأحد الوزراء عندما يثبت خطـأه أو تقصيره في أداء مهامه، فيترتب على قيام هذه المسؤولية سحب الثقة مـن الـوزير المسـتجوب واعتباره مستقيلاً من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم الوزير استقالته فوراً.

وتعتبر مسألة طرح الثقة من الوزير هو الأثر الدستوري للاستجواب البرلماني، حيث لا يتصور أن تسحب الثقة من الحكومة، دون أن يسبق ذلك اتهام صريح من قبل أعضاء البرلمـان للوزارة أو لأحد من الوزراء بالتقصير ومناقشة الاتهام، فالقرار بحجب الثقة هو في حقيقة الأمر حكم على الحكومة أو بأحد أعضاءها بعدم الصلاحية السياسية[4].

ويجب أن يقدم طلب سحب الثقة من أحد الوزراء كتابة إلى رئيس المجلس موقعا عليه من عدد من أعضاء المجلس – يختلف بحسب النظام –، ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد انتهاء المجلس من مناقشة استجواب موجه إلى من قدم طلب سحب الثقة منه [5]. كما لا يجوز أن يصدر

---

[1] المادة (145) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

[2] نظم الدستور المصري (المعدل) لعام 2014 أداة سحب الثقة بالوزراء بالمادة (131) منه، والمواد من (240) إلى المادة (242) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، فيما نص الدستور الكويتي على هذه الأداة بموجب المادة (100)، والمواد من (143) إلـى (145) مـن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، وقد نص دستور مملكة البحرين على موضوع طرح الثقة من الوزراء في المادة (65) منه، والمواد مـن (152) إلى (155)

[3] د. سليمان محمد الطماوي – السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسـي الإسـلامي – ط 6 – دار الفكـر العربي – مصر – مدينة نصر – 1996 م – ص 492

[4] د. فيصل عقله شطناوي – وسائل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني – مجلة جامعة النجاح للأبحـاث (العلوم الإنسانية) – مجلد 25 (9) – 2010م– ص 2361

[5] المادة (152) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

المجلس قراره في طلب سحب الثقة قبل مضى سبعة أيام من تاريخ تقديمه، على أن تكون قد مضت ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ انتهاء المناقشة فيه، ويصدر المجلس قراره بسحب الثقة بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم [1].

خامساً: مسئولية رئيس الوزراء أو عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء[2]:

لقد اتجه الدستوران الكويتي والبحريني إلى أن رئيس مجلس الوزراء لا يتولى أي وزارة، ومقابل ذلك لا يطرح موضوع الثقة به على البرلمان، ولكن المشرع الدستوري قدر بأن عدم توليه لأي وزارة لا يعني أنه بعيد عن سلطة الحكم، بل هو في الواقع محركها ومحورها الرئيسي، ومن ثم فإنه لا يمكن أن يبقى بعيداً عن كل مسئولية بدعوى أنه لا يشغل وزارة معينة. واتجه المشرع الدستوري إلى تقرير تلك الصورة الجديدة وهي صورة " عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء " بدلاً من أن يقرر إمكان سحب الثقة منه[3]، على الرغم مما نص عليه الدستور الكويتي من إمكانية توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء.

وإذا كان ما سبق هو الحال في الكويت والبحرين بشأن قيام المسئولية التضامنية للحكومة التي يتحملها رئيس مجلس الوزراء بدلاً من الأمير والملك لأن ذاتهما مصونة لا تمس[4] ولا يسألون عن أية مسئولية، ويقومون بممارسة سلطاتهم أما مباشرة أو بواسطة أعضاء الحكومة، فلم تعد هذه القاعدة مسلماً بها في مصر بعد التطور الكبير في مبدأ المسئولية للسلطة التنفيذية التي شملت جميع أعضائها بمن فيهم رئيس الجمهورية.

فبعدما كان الملك لا يسأل إطلاقاً في ظل النظام الملكي قبل ثورة 23 يوليو 1952، أصبح مسئولاً من الناحية الجنائية فقط في ظل الأنظمة الجمهورية بدءًا من دستور 1971 وحتى دستور 2012 بالرغم من النص صراحة على رئاسته للسلطة التنفيذية واشتراكه في وضع

---

[1] المادة (155) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

[2] نظم الدستور المصري (المعدل) لعام 2014 موضوع المسؤولية التضامنية لرئيس الوزراء بالمادة (131)، والمواد (243) و(244) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، أما الدستور الكويت فقد نص عليه بالمادة (102)، أما بالدستور البحريني فقد نص عليه بالمادة (67)، والمواد من (156) إلى (159) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

[3] د. يحيى الجمل – النظام الدستوري في الكويت – مطبوعات جامعة الكويت – الكويت – 1970م – ص 386

[4] المادة (54) من دستور الكويت، والمادة (33/أ) من دستور البحرين

السياسية العامة لها [1]، وذلك نظراً لأنه يمارس سلطاته بواسطة وزرائه على النحو المقرر في النظامين الدستوريين في الكويت والبحرين.

ولكن لم تقف مسئولية رئيس الجمهورية عند هذه المسئولية الجنائية، بل امتدت إلى مسئوليته السياسية وذلك بعد الثورة الشعبية التي أطاحت بالرئيس السابق محمد مرسي وصدور دستور مصر (المعدل) لعام 2014، حيث منح هذا الدستور لمجلس النواب حق إثارة المسئولية السياسية بنوعيها الفردي والتضامني بمعناها العام عن طريق سحب الثقة، وذلك عن جميع أطراف السلطة التنفيذية بدءًا من رئيس الجمهورية [2] وصولا إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم[3]، حيث نص هذا الدستور على أن رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية [4]ويضع بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسية العامة للدولة ويشرفان عليها[5]، فكان من الطبيعي أن يكون مساءلاً أمام البرلمان، فأينما وجدت السلطة وجدت المسؤولية، وهذا النهج الذي انتهجه المشرع الدستوري المصري الحالي نهج جديد يتقرر لأول مرة في التاريخ الدستوري المصري على نحواً صريح، على الرغم مما كان بالمقدور إتباعه في الدساتير السابقة على دستور 2014 وذلك بطريق غير مباشر عن طريق اتهام الرئيس بالخيانة العظمى.

---

[1] أنظر المادتين (137) و(138) من دستور مصر لعام 1971، والمادتين (132) و(141) من دستور مصر لعام 2012

[2] حيث نصت المادة (161) من دستور مصر (المعدل) لعام 2014 على أنه ((يجوز لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية، وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة، بناءً على طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، وموافقة ثلثي أعضائه. ولا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة. وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة، يطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام، بدعوة من رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة، يُعفى رئيس الجمهورية من منصبه ويُعد منصب رئيس الجمهورية خالياً، وتجرى الانتخابات الرئاسية المبكرة خلال ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض، عُد مجلس النواب منحلا، ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يوما من تاريخ الحل)).

[3] أخذ الدستور المصري المعدل لعام 2014 بالمسئولية التضامنية والفردية، ونص عليهما بمادة واحدة وهي المادة (131) من الدستور التي نصت على ((لمجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم ... وإذا قرر المجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو من أحد نوابه أو أحد الوزراء، أو نوابهم، وأعلنت الحكومة تضامنها معه قبل التصويت، وجب أن تقدم الحكومة استقالتها، وإذا كان قرار سحب الثقة متعلقاً بأحد أعضاء الحكومة، وجبت استقالته))،

[4] نصت المادة (139) من دستور مصر (المعدل) على أنه ((رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورئيس السلطة التنفيذية ...)).

[5]نصت المادة (139) من دستور مصر (المعدل) على أنه ((يضع رئيس الجمهورية، بالاشتراك مع مجلس الوزراء، السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها، على النحو المبين في الدستور)).

سابعاً: التحقيق البرلماني[1]:

التحقيق البرلماني هو ((أحد وسائل الرقابة البرلمانية، يجريها البرلمان بنفسه أو بإحدى لجانه الدائمة، أو بلجنة يشكلها من أعضائه للوقوف على حقيقة أمر ما حول أحد أنشطة السلطة التنفيذية، أو غير ذلك، مما يدخل في نطاق الاختصاص الرقابي للبرلمان، وتتمتع اللجنة في سبيل ذلك بالصلاحيات التي تخولها النصوص وتنتهي مهمتها برفع تقريها إلى البرلمان، بما يجب اتخاذه حيال المسألة))[2].

وتهدف لجان التحقيق إلى الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، ويحق لها الاطلاع على كل المستندات والوثائق واستدعاء المسئولين للمثول أمامها والاستفسار عن جميع الملابسات والوقائع[3]، ولعل هذا الدور قد ألقى بظلاله على أساس إقرار هذه الوسيلة، إذ تستمد وجودها من الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان وأداء مهامه الدستورية[4].

وتمنح بعض الدساتير للمجالس النيابية الحق في إنشاء لجان لتقصي الحقائق[5]، قد تختلف نوعاً في عملها عن لجان التحقيق البرلمانية. فلجان تقصي الحقائق– من الناحية النظرية المجردة – لها أهمية خاصة للاستيضاح عن بعض الموضوعات[6]، أو التقصي عن أمر عام يدخل في اختصاص وزارات ومؤسسات الدولة[7].

---

[1] أفضت أهمية التحقيق البرلماني بالمشرع الدستوري إلى أن يجعل لها سنداً ذو قيمة بالدستور، فقد نص عليها الدستور المصري بالمادة (135)، والمواد من (218) إلى (233) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، أما الدستور الكويتي فقد نص عليها بالمادة (144)،و المواد من (147) إلى (151) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، فيما نص عليها الدستور البحريني بالمادة (69)، والمواد من (160) إلى (164) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

[2] ملفي رشيد مرزوق الرشيدي – التحقيق البرلماني – رسالة دكتوراه – مجلة البحوث القانونية والاقتصادية – كلية الحقوق – جامعة المنصورة – العدد التاسع والأربعون – 2011 – ص 339

[3] د. فارس محمد عبدالباقي عمران – المرجع السابق – ص 27

[4] د. محمد باهى أبو يونس – المرجع السابق – ص 108

[5] لم يمنح الدستور الكويتي والبحريني الصلاحية للبرلمان بتشكيل لجان تقصي الحقائق كما هو المعمول به في مصر باعتبارها أحد الوسائل الهامة للرقابة على أعمال الحكومة، مكتفياً بتشكيل لجان التحقيق المؤلفة من أعضاء من المجلس، أو ندب عضوا أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس المبينة في الدستور.

[6] د. فتحي فكري – وجيز القانون البرلماني في مصر – شركة ناس للطباعة – يونيو 2006 – ص 500

[7] نصت المادة (218) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على تلك اللجان من أنه ((يكون للمجلس أن يشكل لجان خاصة لتقصي الحقائق عن أمر عام له أهمية خاصة، أو لفحص أحوال أحدى المصالح أو المؤسسات أو الهيئات العامة، أو وحدات الحكم المحلي أو القطاع العام أو أي جهاز تنفيذي، أو إداري، أو أي مشروع من المشروعات العامة يدخل في اختصاص النظام الرقابي=

ثامنا: طرح موضوع عام للمناقشة[1]:

تهدف هذه الوسيلة إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية بقصد الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان، وتعتبر من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة في تحقيق المصلحة العامة، فهذه الوسيلة تحقق للبرلمان بغيته في معرفة سياسة الحكومة في مواجهة مشكلة آنية أو حالة معاصرة، ومن ناحية أخرى يكشف للحكومة عن توجهات البرلمان بالنسبة للمسألة المطروحة للنقاش ومدى دعمه لها لتتوقى بذلك إمكانية مساءلتها سياسياً أمامه [2].

ويشترط لصحة تقديم طلب طرح موضوع عام للمناقشة، أن يكون بناءً على طلب موقع من عدد من الأعضاء –يختلف بحسب النظام – بقصد استيضاح سياسة الحكومة بشأنه وتبادل الرأي بصدده، ويجب أن يكون الموضوع المطروح للمناقشة العامة متعلقاً بالشأن الداخلي، ومتصلا بالمصلحة العامة[3].ويقدم الطلب باقتراح المناقشة العامة إلى رئيس المجلس كتابة، ويجب أن يتضمن تحديداً دقيقاً للموضوع المطروح والمبررات والأسباب التي تبرر طرحة للمناقشة العامة بالمجلس، واسم العضو الذي يختاره مقدمو الطلب لتكون له أولوية الكلام في موضوع المناقشة العامة[4].

الفرع الثاني: الوسائل الرقابية الخاصة:

أولاً: الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة للدولة:

تُعرف الميزانية العامة للدولة بأنها ((أداة السياسة المالية للدولة، وتتضمن بيان الإيرادات المقدر تحصيلها، والمصروفات المقدر إنفاقها للحكومة خلال سنة مالية معينة، وبما يحقق

=للمجلس، وذلك لتقصي الحقيقة عن الأحوال أو الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية العامة بالنسبة للموضوع أو الجهة التي شكلت اللجنة من أجلها، أو لإجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة، وكذلك للتحقيق عن مدى التزام أي من الجهات السابقة بسيادة القانون أو بالخطة، أو بالموازنة العامة للدولة)).

[1] تجد هذه الوسيلة أساسها الدستوري في المادة (132) من الدستور المصري (المعدل) لعام 2014 والمواد من (208) إلى (211) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، أما الدستور الكويتي فقد تم النص عليها بالمادة (112) والمواد (146) إلى (151) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، فيما نص عليها دستور البحرين بالمادة (68/ب)، والمواد من (170) غلى (174) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

[2] د. محمد باهى أبو يونس – المرجع السابق – ص 92 وما بعدها

[3] المادة (170) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

[4] الفقرة الأولى من المادة (171) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

الاستقرار والنمو الاقتصادي، من خلال التخصيص العادل للموارد الوطنية ليتم استغلالها بكل كفاءة وفعالية))[1]. وتتألف الميزانية العامة من ((أ- تقديرات جميع الإيرادات بما فيها المنح والإعانات. ب-تقديرات المصروفات المتكررة. ج- تقديرات مصروفات المشاريع. د- تقديرات الفوائد وأقساط القروض. هـ- الوسائل المقترحة لتمويل العجز المتوقع. و- الإيرادات والمصروفات المعتمدة للسنة المالية المنقضية. ز- الإيرادات والمصروفات الفعلية للسنة المالية قبل المنقضية. ح- أهداف البرامج المشمولة في ميزانيات الوزارات والجهات الحكومية))[2].

ونظراً لأهمية الميزانية العامة من الناحية السياسية والقانونية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية والمحاسبية، فإنها تخضع لثلاث صور من الرقابة:

- الرقابة الإدارية، التي تمارسها الحكومة بصدد عمليات التنفيذ (رقابة ذاتية).
- الرقابة المستقلة، التي تمارسها هيئات مستقلة عن السلطة التنفيذية، مثل الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر، ديوان المحاسبة في الكويت، وديوان الرقابة المالية والإدارية في البحرين وهذه الرقابة تعاون كلاً من الحكومة والبرلمان في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الميزانية[3].
- الرقابة السياسية، التي تتمثل في الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة والتي يمكن تعريفها بأنه تلك ((الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية (الحكومة) وهي بصدد تنفيذ الموازنة العامة للتأكد من التزام هذه الأخيرة بالتنفيذ طبقاً للحدود التي رسمتها السلطة التشريعية وعلى النحو الذي أقرته))[4].

وتهدف الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة – بشكل عام –إلى حماية المال العام من خلال الكشف عن المخالفات وإثارة المسئولية السياسية للحكومة عنها، وتوجيه السلطة المسئولة عنها للتدخل السريع وتصحيح ما يلزم من الأخطاء خصوصاً في مرحلة الإعداد، والتأكد من تحقيق الخطط والأهداف المرجوة من الميزانية العامة.

وتنقسم رقابة البرلمان على الميزانية العامة – من حيث الوقت – إلى ثلاثة أنواع:

---

[1] المادة (1) من المرسوم بقانون رقم (39) لسنة 2002 بشأن الميزانية العامة – منشور بالجريدة الرسمية – البحرين – العدد (2552) بتاريخ 16 أكتوبر 2002 – ص 4

[2] المادة (7) من المرسوم بقانون رقم (39) لسنة 2002 بشأن الميزانية العامة

[3] المادة (116) من دستور مملكة البحرين

[4] د. علي أنور العسكري – الرقابة المالية على الأموال العامة – مكتبة بستان المعرفة – 2005 – ص 181

- الرقابة السابقة، وتتمثل في صلاحية البرلمان في مناقشة وتعديل بنود ومواد الميزانية العامة وإقرارها[1] من خلال عرضها عليه من قبل الحكومة الجهة المختصة بإعداد مشروع الميزانية العامة، وذلك من باب التأكيد على خلوها من ضرائب لم يوافق عليها بنفسه، بالإضافة إلى ضرورة توافق الميزانية العامة مع متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.
- الرقابة المعاصرة، وتتمثل في مرحلة تنفيذ الميزانية العامة، حيث يراقب البرلمان أداء الحكومة في عمليات الصرف والإنفاق وتحصيل الإيرادات.
- الرقابة اللاحقة، وتتمثل في اختصاص البرلمان في إقرار الحساب الختامي للشئون المالية للدولة [2]، الذي يحتوي على ((البيانات المالية السنوية لكل وزارة أو جهة حكومية على حدة، أو البيانات المالية السنوية الموحدة للدولة ككل، في نهاية السنة المالية المنقضية، وتتضمن البيانات التالية: أ- الميزانية العمومية. ب- بيان الإيرادات والمصروفات. ج- بيان التدفق النقدي. د-أية بيانات أو إفصاحات مالية أخرى يحددها الوزير، أو تطلب بموجب المعايير المحاسبية المتعارف عليها))[3].

وتعد الرقابة البرلمانية على الحساب الختامي للدولة من أهم الوسائل الممنوحة للبرلمان للرقابة على أعمال الحكومة في تنفيذ الميزانية باعتبار أن الحساب الختامي يشمل الإيرادات التي قامت الحكومة بتحصيلها والنفقات التي قامت فعلاً بإنفاقها خلال السنة المالية الماضية مع مقارنة كل هذا بما سبق للبرلمان اعتماده بقانون الميزانية العامة، وبالتالي فإن نجاح الرقابة البرلمانية وبلوغها غايتها يتوقفان إلى حد كبير على ما يوليه البرلمان من اهتمام لهذا الحساب عند فحصه

---

[1] تنص المادة (101) من دستور مصر (المعدل) لعام 2014 على أنه ((يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة ...))، والمادة (144) من دستور الكويت على أنه ((تصدر الميزانية العامة بقانون))،و هو ذات نص المادة (109/د) من دستور مملكة البحرين

[2] تقود الحكومة بعد نهاية كل سنة مالية بعرض الحساب الختامي للدولة على البرلمان لاعتماده، غير أن الدساتير اختلفت في طريقة هذا الاعتماد فمنهم من نص على اعتماده بقانون كما هو منصوص عليه بالمادة (125) من دستور مصر (المعدل) لعام 2014 التي نصت على أنه ((ويتم التصويت على الحساب الختامي باباً باباً، ويصدر بقانون))، وآخرون نصو على اعتماد بمجرد إقرار من البرلمان دون إصدار قانون بذلك، ومن ذلك، ما نصت عليه المادة (149) من دستور الكويت من أنه ((الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة عن العام المنقضي يقدم إلى مجلس الأمة خلال أربعة الأشهر التالية لانتهاء السنة المالية للنظر فيه وإقراره))، وكذلك المادة (113) من دستور مملكة البحرين التي تنص على ((الحساب الختامي للشئون المالية للدولة عن العام المنقضي يقدم أولاً إلى مجلس النواب خلال الأشهر الخمسة التالية لانتهاء السنة المالية، ويكون اعتماده بقرار يصدر عن كل من مجلس الشورى ومجلس النواب مشفوعاً بملاحظاتهما، وينشر في الجريدة الرسمية)).

[3] المادة (1) من المرسوم بقانون رقم (39) لسنة 2002 بشأن الميزانية العامة

واعتماده إياه، من هنا كان لسرعة نظر البرلمان في الحساب أهمية كبرى في ضمان فاعلية هـذه الرقابة البرلمانية وجدواها[1].

ثانياً: الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين الصادرة بناءً على قانون التفويض:

تقوم السلطات العامة – في الأحوال العادية – بممارسة اختصاصاتها المبينة في الدستور، فيقوم البرلمان بالتشريع وتقوم الحكومة بتنفيذه، غير أنه قد تظهر ظروف معينة لا يمكن إعمال ما تقدم، فيعمل الدستور على تزويد السلطة التنفيذية بسلطات استثنائية تخولها من تنظيم ما ينظمـه التشريع الصادر من البرلمان لتمكينها من مواجهة هذه الظروف بحسب خطورتها على المجتمـع والمؤسسات العامة أو لكيان الدولة، وذلك من خلال ما تصدره السلطة التنفيذيـة مـن مراسـيم بقوانين في غيبة البرلمان والذي يمسيها الفقه بـ "لوائح الضرورة"، أو المراسيم بقوانين الصادرة في وجود البرلمان وبناء على قانون التفويض الصادر من الأخير والتي يطلق عليها الفقه بـ "اللوائح التفويضية" وهي عبارة عن ((مراسيم أو قرارات بقوانين تصدرها السلطة التنفيذية بنـاءً على تفويض من السلطة التشريعية، في موضوعات يشترط الدستور فيها صدور قانون))[2].

ونظراً لأهميتها وخطورتها في ذات الوقت، فقد اختلفت الدساتير في تبني فكرة اللـوائح التفويضية وفي كيفية تنظيمها، وألزمت كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية بشروط لازمة قبل اللجوء إليها، وأوكلت بعض الدساتير للبرلمان الرقابة عليها لضمان حسن اسـتعمالها مـن قبـل السلطة التنفيذية، وهو ما سأبينه على النحو الآتي:

1- الأساس القانوني للوائح التفويضية:

خلا الدستور المصري لعام 2012 ودستور مصر المعدل (لعـام) 2014 مـن تنظـيم اللوائح التفويضية، ويبدو انه قد رجع للأصل، حيث يرى في التفويض التشريعي أنه غير جـائز وفقاً للمبادئ الدستورية الديمقراطية، في حين أن هذا الأصل خرجت عليه دول عديدة وأقرت حق البرلمان في تفويض السلطة التنفيذيـة بمزاولـة الوظيفـة التشـريعية وفـق ضـوابط قـانون

---

[1] د. جيهان حسن سيد أحمد خليل – دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة – دار النهضة العربية – القاهرة – 2002– ص 81

[2] د. محمد عبدالحميد أبو زيد – ص 374

التفويض[1]كما هو الحال في فرنسا[2]، وكذلك دستور مصر لعام 1971 الذي عمل بهذه اللوائح وفق المادة (108) منه[3].

أما الدستور الكويتي فلم ينص عليها صراحة، حيث نصت المادة (50) منه على أنه ((يقوم النظام على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقا لأحكام الدستور ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في هذا الدستور))، إلا أن المذكرة التفسيرية للدستور في تفسيرها للمادة المذكورة بينت حق السلطة التشريعية (مجلس الأمة) في تفويض السلطة التنفيذية بأمر معين بالذات ولظرف خاص بدلاً من أن يتولاه المشرع بقانون[4].

فيما كان الدستور البحريني – خلافاً لسابقيه – صريحاً في تبني اللوائح التفويضية، حيث نصت المادة (32/أ) منه على أنه ((يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية

---

[1] د. يحيى الجمل – النظام الدستوري في الكويت – ص 226

[2] نظم دستور فرنسا لعام 1958 اللوائح التفويضية بالمادة (38) منه، حيث نصت على أنه ((يجوز للحكومة أن تطلب من البرلمان الترخيص بأن تتخذ – بموجب مراسيم خلال مدة محددة – تدابير تدخل عادة في نطاق اختصاص القانون من أجل تنفيذ برنامجها. وتتخذ المراسيم في مجلس الوزراء بعد استشارة مجلس الدولة وتكون المراسيم سارية المفعول من نشرها، ولكنها تصبح لاغية إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل التاريخ الذي يحدده قانون التفويض. ولا يجوز التصديق عليها إلا بشكل صريح. بعد انتهاء المدة المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يجوز تعديل المراسيم مجدداً غلا بمقتضى قانون في المواضيع التي تدخل في نطاق اختصاص القانون)).

[3] والتي نصت على ((لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون)).

[4]نصت المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت الصادر عم 1962 في تفسيرها للمادة (50) على أنه ((قررت هذه المادة صراحة "مبدأ الفصل بين السلطات"، بدلاً من تقريره دلالة من واقع الأحكام الخاصة بالسلطات العامة، وذلك دفعاً لكل خلاف أو جدل حول هذا المبدأ. وقد حظرت المادة نزول أي من السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) عن كل او بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في الدستور، والمقصود بصفة خاصة هو منع تنازل السلطة التشريعية عن كل اختصاصها أو بعضه للسلطة التنفيذية، بمعنى عدم جواز التنازل عن فئة من الأمور أو نوع من التشريعات أو الاختصاصات، مما يسمى تفويضاً للسلطة، ولكن هذا النص لا يمنع السلطة التشريعية من أن تفوض الحكومة بتولي أمر معين بالذات ولظرف خاص بدلاً من أن يتولاه المشرع بقانون، وفي هذه الحالة قد يبين في هذا القانون بعض التوجيهات أو الأحكام الرئيسية التي يجب أن تلتزمها الحكومة في ممارسة هذا الحق، كما لا يتعارض مع نص هذه المادة مع "قوانين السلطة التامة" حيث تقضي ضرورة استثنائية أن تعهد السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية بمواجهة أمر هام معين في جملته، كمواجهة أزمة نقدية أو اقتصادية أو عسكرية مثلاً. وحكمة الحظر المنصوص عليه في هذه المادة الرغبة في مقاومة ما لوحظ من ميل المجالس التشريعية أحياناً إلى ترك مهمة التشريع في عدد متزايد من الأمور للسلطة التنفيذية مما يمس جوهر الشعبية في أخص شيء وأقربه لصميم السيادة وهو التشريع)).

المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت الصادر عام 1962 – المجلس التأسيسي – مطبعة حكومة الكويت – ص 72

والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقا لأحكام هذا الدستور، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور، وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة وبموضوع أو موضوعات بالذات، ويمارس وفقا لقانون التفويض وشروطه)).

2- اعتبارات إصدار اللوائح التفويضية:

تكمن أهم الاعتبارات التي تبرر منح البرلمان التفويض التشريعي للسلطة التنفيذية في الآتي[1]:

أ- يستدعي التشريع في بعض المسائل إحاطتها بقدر من السرية، حتى يحقق هذا التشريع المقصود منه.

ب- توافر الخبرة الفنية التي تتطلبها التشريعات الحديثة، حيث ينجم - كمثال - عن بعض الأزمات في ميادين الاقتصاد والمال نشوء كثير من المشكلات الفنية المعقدة، يستلزم حلها تخصصاً فنياً لا يتوافر عادة في أغلبية أعضاء المجالس النيابية.

ج- أن الظروف الاستثنائية التي تتعرض لها البلاد تستدعي لمواجهتها والتغلب على صعوباتها، الحزم في التصرف والسرعة في اتخاذ الإجراءات، قد تتسم بالقسوة وعدم الشعبية وهذا ما تفتقده إجراءات التشريع البرلماني، لذلك تلقي البرلمانات على عاتق السلطة التنفيذية عبء تحمل هذه المسئوليات الخطيرة واتخاذ تلك الإجراءات الصعبة عن طريق التفويض التشريعي.

3- شروط إصدار اللوائح التفويضية:

نظراً لكون اللوائح التفويضية بمثابة تشريع استثنائي، فإن اختصاص السلطة التنفيذية بإصدارها محوط بمجموعة من الشروط الواجب احترامها حال إصدار تلك اللوائح، وتتمثل هذه الشروط في الآتي[2]:

أ- وجود نص في الدستور يجيز التفويض التشريعي.

---

[1] د. محمود محمد حافظ - دار النهضة العربية - القاهرة - 1993 - ص 281

[2] د. محمد المشهداني ود. مروان المدرس - القانون الدستوري البحريني - مطبوعات جامعة البحرين - 2008 - ص 186

ب- صدور التفويض التشريعي من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية في شكل قانون مكتوب بموجب "قانون التفويض"، الذي يحدد البرلمان من خلاله شروط التفويض الموضوعية والزمنية.

ج- تحديد موضوعات التفويض التشريعي، أي أن تكون موضوعاته محدودة تحديداً دقيقاً وواضحاً في قانون التفويض.

د- تحديد مدة التفويض التشريعي، أي أن يكون التفويض مؤقتاً لكي لا يعد تنازلاً من صاحب الاختصاص في التشريع وهو البرلمان إلى صاحب الاختصاص الاستثنائي في التشريع وهي السلطة التنفيذية، وعادة ما تحدد هذه المدة أما بطريق الوحدات الزمنية العادية كالسنة والشهور، أو من خلال ربطها بأحداث معينة كانتهاء الحروب أو زوال الظروف الاستثنائية.

هـ- يجب إلا يلجأ البرلمان إلى التفويض إلا في الأحوال الاستثنائية، وهذا الشرط متروك تحديده لتقدير البرلمان نفسه [1].

4- عرض اللوائح التفويضية على البرلمان:

يمارس البرلمان نوعين من الرقابة على اللوائح التفويضية، هما[2]:

أ- الرقابة السابقة: وهي التي يمارسها البرلمان عند إقراره لقانون التفويض وذلك بأن يحدد بدقة ووضوح موضوعات التفويض والأسس التي ينبغي أن تقوم عليها اللوائح التفويضية، والهدف الذي ينبغي أن تحرص على تحقيقه، هذا بالإضافة إلى تحديد مدة التفويض.

ب- الرقابة اللاحقة: وهي الرقابة التي يقوم بها البرلمان بعد إصدار اللوائح التفويضية للتأكد من عدم مخالفة السلطة التنفيذية لقانون التفويض أو للنصوص الدستورية، وذلك بهدف الحد من أي تعسف في استخدام هذه السلطة اللائحية الاستثنائية.

ومن حيث الأصل، لا تعرض هذه اللوائح على البرلمان وفق الفقرة السابقة إلا إذا نص على ذلك الدستور -كما كان معمولاً به في ظل المادة (108) من دستور مصر لعام 1971[3] - أو قانون التفويض ذاته.

---

[1] د. سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – الطبعة السابعة – دار الفكر العربي – القاهرة – 2006– ص 523

[2] د. أحمد سلامة بدر – الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني – دار النهضة العربية – القاهرة– 2003– ص 282

[3] والتي نصت على ((... ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون)).

الفصل الأول

ماهية المراسيم بقوانين ومراحل إصدارها

من المعلوم أن حياة المجتمعات البشرية تتطلب وجود تشريع أو قانون يتضمن على مجموعة من القواعد التي تنظم سلوك الأفراد الخاضعين للدولة وتنظيم أحوالهم وضبط تصرفاتهم في جميع الحالات والظروف بغية المحافظة على مراكزهم القانونية والحقوق المكتسبة وسلامة الأرواح والممتلكات الخاصة والعامة وضمان عيش هذه المجتمعات في أجواء من الاستقرار والطمأنينة والهدوء والأهم من ذلك هو الحفاظ على كيان الدولة ومؤسساتها الدستورية.

وأنه وفقاً للنظام التقليدي، ينيط الدستور مهمة سن التشريعات والقوانين إلى ممثلي الشعب (البرلمان)، ومهمة تنفيذ هذه التشريعات بالسلطة التنفيذية، وأخيراً أوكل للسلطة قضائية مهمة تطبيق هذه التشريعات على النزاعات الدائرة بين الأفراد من جهة، وبينهم والإدارة من جهة أخرى، وهذا التقسيم يأتي نتاجاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

غير أن هذا المبدأ، قد طرأت عليه عدة تطورات أدت إلى تغيير مفهومه، لينظر إليه بمنظار مختلف أحياناً، فلم يغدو معناه أن تستأثر كل سلطة بالوظيفة المخولة لها، بل معناه تعاون السلطات واتحادها في أداء أعمالها واختصاصاتها في حدود الدستور، فأصبح فصلاً نسبياً، ثم أنه لم يعد يكفي-لمواجهة ظروف استثنائية- أن يقتصر الأمر على تقرير الفصل النسبي بين السلطات، بمعنى أن تقتصر سلطة التشريع على البرلمان، بتحديد مجالات القانون، إذ تظهر الحاجة إلى تدخل سلطة أخرى وهي السلطة التنفيذية لممارسة سلطة التشريع وذلك في بعض الموضوعات التي لا تحتمل التأخير أو بطء إجراءات وضع القانون داخل البرلمان[1].

ومع وعي المشرع الدستوري بما قد يصيب الدولة من ظروف استثنائية غير عادية قد ينتج عنها عجز في عمل بعض المؤسسات، نجد إنه- أي الدستور- يقوم على خلق نظام استثنائي يكفل بواسطته القيام بمهام السلطات العاجزة الأصلية من خلال تخويل سلطة أخرى للقيام بوظائفها بصفة مؤقتة بهدف الحفاظ على أمن وسلامة الدولة لحين عودة السلطات العامة لمباشرة وظائفها الطبيعية والمعتادة.

---

[1] د. بدرية جاسر الصالح- التشريع الحكومي في الكويت- مجلة الحقوق الكويتية - السنة التاسعة عشرة - العدد الثاني- 1995- ص 16

وإذا كان الأصل أن السلطة التشريعية هي المكلفة دستورياً بمهمة التشريع ، فقد تتغيب مؤقتاً بحيث لا تكون في حالة انعقاد كحالات تغيبها فيما بين أدوار الانعقاد أو انتهاء الفصول التشريعية أو بسبب الحل البرلماني، مما قد يخلق هذا الوضع فراغاً تشريعياً خطيراً مع ما قد يصاحب هذا الغياب من حصول ظروف استثنائية تتطلب مواكبتها بتشريعات سريعة لا تحتمل التأجيل لحين انعقاد البرلمان ولا يكفي التصدي لها بالتشريعات النافذة، من هنا جاءت الفكرة بتخويل السلطة التنفيذية مهمة التشريع في حالات الاستعجال بدلاً من السلطة التشريعية الغائبة.

والهدف من إعطاء السلطة التنفيذية قدر محسوب من حرية التصرف لمواجهة الظروف المتغيرة بما يتفق وأثر هذه الظروف على المجتمع ذاته، يأتي لحماية مصالح المجتمع العليا والحفاظ على كيانه وعلاقاته الدولية وعلاقات المؤسسات الدستورية بعضها ببعض وعلاقاتها بالمواطنين في الظروف المختلفة التي يجب وضعها في الاعتبار عند تحديد نطاق مبدأ المشروعية، ولما كان من الطبيعي أن قواعد القانون وضعت لحكم الظروف العادية، فيلزم بالتالي الاعتراف للسلطة التنفيذية بسلطات استثنائية لمواجهة الظروف غير العادية، إعمالاً لقاعدة "الضرورات تبيح المحظورات"[1].

وقد اعترفت بهذه الفكرة العديد من البلدان، حتى ضمنت دساتيرها نصوصاً تتيح للسلطة التنفيذية استخدام مكنة التشريع في مواجهة الظروف العاجلة، وقد برز ظهورها تحت ظروف الحرب العالمية الأولى (1914 – 1918)[2]، حيث اتسعت السلطة اللائحية إلى حد أدى إلى الاعتراف بالسلطة التنفيذية أن تشرع في ظروف خاصة عن طريق ما يسمى بالمراسيم بقوانين وهي لوائح يتضح ميدانها وترتفع قوة إلزامها إلى مصاف القانون فتستطيع أن تعدل أو تلغي قانوناً قائماً[3].

---

[1] د. أنور أحمد رسلان – وسيط القضاء الإداري – دار النهضة العربية – 1999 – ص 149

[2] اضطرت الحكومة الفرنسية إلى مباشرة مهام السلطة التشريعية بكاملها أثناء الحرب العالمية الأولى في الفترة من 4 أغسطس 1914 إلى 12 يناير 1915 وهي الفترة التي حالت فيها ظروف الحرب دون اجتماع البرلمان بصورة منتظمة، فقامت الحكومة بإنشاء قواعد قانونية جديدة، كما عدلت في القواعد القانونية السارية، ولجأت في بعض الأحوال إلى إيقاف العمل بها. وقد ذهبت الحكومة الفرنسية إلى أبعد من ذلك، فمارست السلطة التشريعية في حضور البرلمان، إلا أنها سارعت بعرض هذه القرارات على التصديق البرلماني الذي وافق عليها بقوانين 10 أبريل 1915 و3 أغسطس 1915 و9 نوفمبر 1915، وقد استندت الحكومة إلى نظرية الضرورة – والتي سأتناول شرحها لاحقاً- لتبرير مشروعية تصرفاتها، وقد وجدت هذه النظرية صدى واسعاً في الفقه والقضاء الفرنسي.
د. عمر حلمي فهمي – الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني – الطبعة الثانية – مكتبة النهضة المصرية – القاهرة – 1993 – ص 356

[3] د. عثمان عبدالملك الصالح – السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقه المقارن وأحكام القضاء – الطبعة الثانية – مجلة الحقوق والشريعة – كلية الحقوق والشريعة – جامعة الكويت – 1994 – ص 54

وللتعرف بشكل أكبر على المراسيم بقوانين، سنقسم البحث في هذا الفصل إلى مبحثين، سندرس في المبحث الأول ماهية المراسيم بقوانين لتعريفها وبيان طبيعتها القانونية وماهية الظروف والشروط اللازم حدوثها قبل اللجوء إليها، فيما سنخصص المبحث الثاني للتعرف على مراحل إصدارها و سريانها.

المبحث الأول: ماهية المراسيم بقوانين:

تجيز الدساتير للسلطة التنفيذية صلاحية إصدار التشريع الفرعي المتمثل بإصدار اللوائح، وهذه اللوائح تنقسم – من خلال ممارسة السلطة التنفيذية لها – إلى قسمين رئيسيين وفقاً لظروف الالتجاء إليها، فهناك لوائح يستلزمها السير العادي للإدارة، وتعتبر بالتالي من مستلزمات الوظيفة الإدارية، ومن ثم فإن الإدارة تلجأ إليها بكثرة في الأوقات العادية، وهي نوعين: اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة بذاتها. وهناك لوائح استثنائية، لا تصدر إلا في حالات الاستعجال، وتعتبر في حقيقتها خروجاً عن اختصاص السلطة التنفيذية، ومن ثم فإنها لا تعتبر من صميم الوظيفة الإدارية[1] ، ويأتي في مقدمتها المراسيم بقوانين –محل الدراسة– التي تتضمن على قواعد عامة ومجردة، تدخل في اختصاص المشرع أصلاً، ولكن نظراً لحاجة ملجئة تصدرها السلطة التنفيذية للتصدي لأية أخطار تهدد كيان الدولة ومؤسساتها والأفراد.

وللتعرف أكثر على المقصود من المراسيم بقوانين، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، سندرس في المطلب الأول مفهوم المراسيم بقوانين، وسنخصص المطلب الثاني لدراسة شروط إصدار المراسيم بقوانين.

المطلب الأول: مفهوم المراسيم بقوانين:

تقوم السلطة التنفيذية بإصدار المراسيم بقوانين لمواجهة ظروف استثنائية تقتضي وجود ردة سريعة لمعالجة وضع معين ما كان من المستوجب مواجهته بتشريعات تصدرها السلطة التنفيذية، إلا أنه يتصادف قيام هذا الظرف غير العادي (الاستعجال) في حالة غياب البرلمان، فتقوم السلطة التنفيذية بالتصدي لهذه الظروف بموجب هذه المراسيم بقوانين في غيبة البرلمان على أن تعرض عليه هذه المراسيم بعد عودته [2].

---

[1] د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية– ص 486

[2] سالم محمد سالم الكواري – السلطة التشريعية في دستور مملكة البحرين – الطبعة الأولى – لا ناشر – 2008 – ص 122

وسنقسم هذا المطلب إلى فرعين، سنخصص الأول لتعريف المراسيم بقوانين، والثاني للطبيعة القانونية لها.

الفرع الأول: تعريف المراسيم بقوانين:

من الشائع في الفقه الدستوري إطلاق لفظ " لوائح الضرورة " على المراسيم بقوانين الصادرة من السلطة التنفيذية في الظروف والأحوال الاستثنائية، ولكن الفقه اختلف في تحديد معنى هذه اللوائح وما يندرج تحتها من أحكام ونصوص دستورية.

فقد ذهب جانب من الفقه إلى إطلاق مصطلح " لوائح الضرورة " على نوعين من اللوائح وهما لوائح التدابير التي لا تحتمل التأخير ولوائح التفويض [1]، فيما اتجه فريق آخر من الفقه إلى إطلاق هذا المصطلح على لوائح التدابير التي لا تحتمل التأخير ولوائح الطوارئ (الأحكام العرفية) [2]، فيما قصر فريق ثالث من الفقه إطلاق مصطلح "لوائح الضرورة " على لوائح التدابير التي لا تحتمل التأخير [3]، وهو ما أؤيده من جانبي، إذ لا ينبغي الخلط بينها وضمها في مفهوم وتطبيق واحد.

فلوائح الضرورة بالمعنى الأخير تختلف عن اللوائح التفويضية – وأن كانتا تتفقان على أنها قرارات أو مراسيم لها قوة القانون – ، فالأولى تصدر أثناء غياب البرلمان لأي سبب، فيسمح الدستور لرئيس الدولة بإصدارها نتيجة ظروف ملحة تقتضي التشريع في مسائل من اختصاص البرلمان الغائب، أما اللوائح التفويضية فهي تصدر بتفويض من البرلمان حال قيامه وانعقاده، فالبرلمان قائم وحاضر وليس غائباً مثلما هو الوضع في إصدار لوائح الضرورة [4].

وكذلك هناك اختلاف بين لوائح الضرورة بالمعنى الذي قدمناه وبين لوائح الطوارئ أو ما يسميها البعض بلوائح الأزمات الخاصة [5] التي نظمتها المادة (16) من الدستور الفرنسي لعام

---

[1] د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – ص 508، د. عثمان عبدالملك الصالح – المرجع السابق – ص 55، د. عبدالعزيز خليفة – الأسس العامة للقرارات الإدارية في الفقه والقضاء – دار الكتاب الحديث – ص 198

[2] د. محمد عبدالحميد أبو زيد – المرجع في القانون الإداري– دار النهضة العربية– القاهرة – 1999– ص 367

[3] د. محمود محمد حافظ– المرجع السابق– ص 266، د. فتحي فكري – المرجع السابق – ص 436

[4] د. محمد رفعت عبدالوهاب – القانون الدستوري – دار الجامعة الجديدة – 2008 – ص 491

[5] أ د. سامي جمال الدين – لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية – منشأة المعارف – الإسكندرية – 2003 – ص 113

1958 [1]، والمادة (74) من دستور مصر لعام 1971 [2]، والمادة (69) من دستور الكويت، أو ما يطلق عليها بحالة السلامة الوطنية أو الأحكام العرفية التي نظمتها المادة (36/ب) من دستور مملكة البحرين [3]، فلوائح الضرورة لا تصدرها السلطة التنفيذية إلا في غيبة البرلمان

---

[1] نصت المادة (16) من دستور 1958 الفرنسي على أنه ((إذا أصبحت المؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية، مهددة بخطر جسيم وحال نشأ عنه انقطاع سير السلطات العامة الدستورية المنتظم، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور رسمياً مع الوزير الأول ورؤساء المجالس النيابية ومع المجلس الدستوري. ويخطر الشعب بذلك برسالة. ويجب أن يكون الغرض من هذه الإجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهامها في أقرب وقت ممكن. ويستشار المجلس الدستوري فيما يختص بهذه الإجراءات. ويجتمع البرلمان بحكم القانون. ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية)).

[2] المادة (74) من دستور مصر لعام 1971 التي تنص على أنه ((لرئيس الجمهورية إذا قام خطر حال وجسيم يحدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلسي الشعب والشورى, ويوجه بياناً إلى الشعب, ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها. ولا يجوز حل مجلسي الشعب والشورى أثناء ممارسة هذه السلطات))، وتقابلها المادة (154) من دستور مصر المعدل لعام 2014 التي نصت على أنه ((يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد وفوراً للعرض عليه. وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تُمد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وإذا كان المجلس غير قائم، يُعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يُعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له. ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ)).

ويرى جانب من الفقه في شأن لوائح الطوارئ المنصوص عليها بالمادة (74) من الدستور المصري لعام 1971 أن النظام الدستوري المصري ما كان بحاجة على الإطلاق للأحكام الواردة بها على غرار المادة (16) من الدستور الفرنسي خاصة من حيث ضمانات تطبيقها، مما يعني عدم وجود فائدة تذكر منها ويجب إلغائها والاكتفاء بالمادتين (147) و(148) من دستور 1971، فقد جاءت حديثة على نقيض المادة (147) في النظام الدستوري المصري التي تعد التنظيم الطبيعي والمطلوب فقهاً لحالة الضرورة في الوقت الراهن، والتي تمنح رئيس الدولة اختصاصات واسعة في الظروف الاستثنائية.

د. عبدالعظيم عبدالسلام – الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط – دار النهضة العربية – الطبعة الأولى – 1996 – ص 306، د. رأفت فودة – الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971– دار النهضة العربية – 2000– ص 404

[3] نصت المادة (36/ب) من دستور مملكة البحرين على أنه ((لا تعلن حالة السلامة الوطنية أو الأحكام العرفية إلا بمرسوم، ويجب في جميع الأحوال أن يكون إعلانها لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا يجوز مدها إلا بموافقة المجلس الوطني بأغلبية الأعضاء الحاضرين)). وقد فرقت المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين لعام 2002 بين حالة السلامة الوطنية والأحكام العرفية وبينت الغاية من تطبيقهما، وقد جاء ما نصه ((لما كانت القاعدة الشرعية أن الضرورات تبيح المحظورات، وكانت سلامة الدولة فوق القانون، ونظرا لما يمكن أن تتعرض له المملكة من ظروف طارئة تهدد سلامة البلاد، سواء أكانت هذه الظروف خارجية كالحرب أم داخلية كاضطراب الأمن العام أو حدوث فيضان أو وباء أو ما شابه ذلك، كان من الضروري منح سلطات الدولة الوسائل الاستثنائية التي تكفل حماية الدولة وسلامتها فيتلك الظروف. ولما كانت هذه الظروف تتدرج من الضعف إلى القوة، وتختلف درجة خطورتها ، فإنه رغبة في عدم المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم إلا بالقدر اللازم لمواجهتها، فرق الدستور في المادة (36) بين حالتين: حالة السلامة الوطنية وحالة الأحكام العرفية، بحيث تختلف الوسائل التي تلجأ إليها الدولة في كل من الحالتين عن الأخرى.=

لاتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير لحالات خطرة غير محددة، ولا يمكن بموجبها إيقاف العمل ببعض مواد الدستور ويجب عرضها على البرلمان عند انعقاده، أما لوائح الطوارئ فقد تصدرها السلطة التنفيذية في وجود البرلمان أو في غيبته وذلك في حالات محددة عند وجود خطر جسيم يهدد أمن وسلامة الدولة ويمكن بمقتضاها إيقاف العمل ببعض مواد الدستور التي يرى عدم العمل بها لمواجهة الظروف غير العادية، ولا يجب عرضها على البرلمان [1].

ونتيجة لما تقدم، فقد اجتهد الفقه لإطلاق لفظ يميز التدابير التي لا تحتمل التأخير – لوائح الضرورة– عن غيرها من اللوائح التي يكثر الخلط بينها، وعلى الرغم من شيوع استخدام اصطلاح "لوائح الضرورة " وصلاحيته للتعبير عن كافة اللوائح الاستثنائية التي تصدر تطبيقاً لنظرية الضرورة[2]، فقد حدا ببعض الفقه بتسميتها بتشريعات الضرورة [3] أو التشريع الحكومي[4] أو اللوائح التشريعية [1]، وعلى الرغم من عدم خلو اللفظ الأخير من النقد، إلا أنه

=ويكون إعلان حالة السلامة الوطنية للسيطرة على الأوضاع في البلاد عندما تتعرض لطارئ يهدد السلامة العامة في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة منها، بما يتفق مع كونها تهدف إلى الحفاظ على حقوق المواطنين وسرعة السيطرة على الوضع القائم. ولا تعلن الأحكام العرفية إلا في الحالات التي تهدد أمن وسلامة المملكة، ولا يكفي للسيطرة عليها استخدام ما ورد في القوانين العادية من إجراءات ، أو تلك التي يفرضها إعلان حالة السلامة الوطنية، وإنما يتطلب بشأنها اتخاذ الإجراءات والتدابير الاستثنائية اللازمة للقضاء على الفتنة والعدوان المسلح، وفرض الأمن للحفاظ على سلامة المملكة وقوة دفاع البحرين.

ويترتب على هذه التفرقة، أن تكون الإجراءات اللازمة لإعادة السيطرة على الوضع القائم عند إعلان حالة السلامة الوطنية، أقل حدة ومساسا بحقوق الأفراد وحرياتهم من تلك التي يتم اللجوء إليها في حالة إعلان الأحكام العرفية.

وقد نص البند (ب) من المادة (36) على أنه "لا تعلن حالة السلامة الوطنية أو الأحكام العرفية إلا بمرسوم، ويجب في جميع الأحوال أن يكون إعلانها لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا يجوز مدها إلا بموافقة المجلس الوطني بأغلبية الأعضاء الحاضرين".

ولا يمنع ذلك بطبيعة الحال الملك من أخذ رأي مجلس النواب أو مجلس الشورى أو المجلسين معا في أمر إعلان حالة السلامة الوطنية أو الأحكام العرفية مقدما إذا سمحت الظروف بذلك، وهو أمر متروك للملك دون إلزامه به.

ومقتضى هذا النص أن إعلان حالة السلامة الوطنية أو الأحكام العرفية قد يكون في جميع أنحاء الدولة أو في جزء منها، وأن للملك عند إعلان هذه الأحكام أن يصدر بمرسوم ملكي أية تعليمات قد تقضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة حتى ولو خالفت هذه التعليمات القوانين المعمول بها)).

[1] د. محمد عبدالحميد أبو زيد – المرجع السابق – ص 372

وإذا كانت هذه التفرقة مقبولة في ظل نص الدستور المصري لعام 1971 والدستور الكويتي والبحريني، إلا أنها لم تعد كذلك بالنسبة للأول بعد تعديلها في ظل دستور 2014، حيث اوجب الدستور الجديد ضرورة عرض لوائح الطوارئ على البرلمان إذا كان قائماً أو دعوته فوراً إذا كان غير قائم، ولا تجاوز مدة ثلاثة شهور ولا يجوز مد هذه المدة إلا لمرة واحدة فقط.

[2] أنظر في شرح نظرية الضرورة الصفحة رقم (69) من هذه الأطروحة.

[3] أ د. عبدالرزاق أحمد السنهوري – مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية – مجلة مجلس الدولة المصري – لا ناشر – 1991 – ص 14

[4] د. بدرية جاسر الصالح – المرجع السابق– ص 11

المفضل لدي نظراً لكونه يمزج بين كلمة " لوائح " وهي اختصاص السلطة التنفيذية الأصيل وبين كلمة " تشريع " وهو اختصاص البرلمان الأصيل، ولكن سأستخدم اصطلاح "المراسيم بقوانين" للتعبير عن لوائح الضرورة (التدابير التي لا تحتمل التأخير) في هذه الدراسة تماشياً مع تسمية المشروع الدستوري الكويتي والبحريني.

أما بالنسبة للتعريف الفقهي للمراسيم بقوانين (لوائح الضرورة)، فقد تعددت تعريفاتها لدى الفقهاء، حيث عرفها البعض بأنها ((قرارات صادرة عن الحكومة في الظروف غير العادية لمواجهة أحداث واضطرابات لا تحتمل التأخير، وقد تصدر بشكل مراسيم أو قرارات لها قوة القانون، وقد تخرج بها الحكومة على حكم الدستور والقانون، لمواجهة حالات خاصة كالفتن والحروب الأهلية والاضطرابات السياسية))[2]، ويلاحظ على هذا التعريف بانه خلط بين لوائح الضرورة (التدابير التي لا تحتمل التأخير) وبين لوائح الطوارئ بأن ساوى التعريف بين الأداتين وجوز للحكومة الخروج على حكم الدستور وهو الأمر الذي لا يستقيم بالنسبة للمراسيم بقوانين.

ويعرفها البعض الآخر بأنها ((القرارات التي يصدرها رئيس الدولة وتحوز بالنظر إلى الظروف الاستثنائية التي تصدر فيها قوة القانون وبالتالي يمكنها أن تخالف او تعدل أو تلغي القوانين القائمة))[3]، أو((اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة ظروف استثنائية مفاجئة تستلزم معالجة سريعة من أجل المحافظة على كيان الدولة وسلامتها))[4]، أو ((نظام قانوني وضعته الإرادة التأسيسية للجماعة لتنظم به مواجهة الظروف الاستثنائية التي تتعرض لها الدولة))[5]، ويلاحظ على هذه التعريفات ذات الملاحظة على التعريف السابق، كما أنها لم تذكر شرط غياب البرلمان للتفريق بينها وبين لوائح الطوارئ، وهو من أبرز العناصر التي تبرر لجوء السلطة التنفيذية لإصدار هذه المراسيم.

وجاء البعض بتفصيلات أكثر في تعريف المراسيم بقوانين حيث عرفها بأنها ((تشريعات تصدرها السلطة التنفيذية بدلاً من السلطة التشريعية أثناء غياب هذه الأخيرة، إذا حدثت ظروف

---

(1) د. السيد صبري - اللوائح التشريعية – مكتبة عبدالله وهبة – القاهرة – 1944، الدكتور / سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 63، أحمد هبه – النظرية العامة للقرار بقانون – الطبعة الثانية – لا ناشر – 2000 – ص 26

(2) د. محمد عبدالحميد أبو زيد – المرجع السابق – 356

(3) د. محمد فؤاد عبدالباسط – القرار الإداري – دار الفكر الجامعي – الإسكندرية – 2000 – ص 84

(4) د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – دار الجامعة الجديدة – 2009 – ص 269

(5) أحمد هبه - المرجع السابق – ص 1

تستدعي إصدار مثل هذه التشريعات، بحيث لا يكون هنـــاك مجـــال لإصـــدارها مـــن صـــاحبة الاختصاص الأصيل على أن تعرض على السلطة التشريعية في أول اجتماع لها لتقرر بشأنها ما تراه مناسباً))[1]، ويلاحظ على هذا التعريف الأخير بأنه جاء طويلاً ومسترســـلاً، فيمـــا عرفهـــا آخرون بأنها ((اللوائح التي يرخص الدستور للسلطة التنفيذية في إصدارها حين يقع أمر يوجـــب الإسراع في اتخاذ تدابير عاجلة ومؤقتة وذلك فقط في فترات غياب البرلمـــان، فيكـــون للســـلطة التنفيذية أن تشرع القوانين الجديدة وأن تلغي وأن تعدل القوانين القائمة بدلاً مـــن البرلمـــان، لأن البرلمان في عطلة ولأن الأمر المستعجل لا يحتمل التأخير لحين انعقاد البرلمان)) [2]، ويصـــدق على هذا التعريف ذات الملاحظة السابقة ، وبالرغم من شمولية هذا التعريف الذي أتـــى بكافـــة عناصر المرسوم بقانون إلا أنه يلاحظ عليه استخدامه لكلمة "مؤقتة"، وهذه الكلمـــة تـــدل علـــى التوقيت والانتهاء وهي لا تتناسب مع مدة نفاذ المراسيم بقوانين التي تغدو قوانين كاملة في فترات اندماج السلطة (حل البرلمان) أو بعد إقرارها من البرلمان، فتتصف بالديمومة ولا تتغير أو تنتهي إلا بذات الأداة أو بموجب قانون لاحق من البرلمان، وبالتالي لا يتناسب وصفها بالمؤقتة.

وأؤيد من جانبي ما ذهب إليه جانب من الفقه[3] في تعريفها بأنها اللوائح التي تصـــدرها السلطة التنفيذية في ظل ظروف استثنائية توجب إصدارها تحقيقا لمصلحة عامة لا تحتمل التأخير أو الانتظار، وتتميز هذه اللوائح غالباً في إصدارها في غيبة البرلمان سواء في فترة حله أو فيما بين أدوار الانعقاد أو أثناء عطلته البرلمانية أو في حالة تعذر انعقاده بسبب قوة قاهرة.

ولم يقتصر الخلاف بين الفقه في تعريف وتحديد مضمون المراسيم بقوانين، إذ لم تتفق الدساتير التي أقرت حق السلطة التنفيذية في إصدارها هي كذلك في تعريف المراسيم بقـــوانين بشكل موحد، وهذا ناتج بالطبع إلى اختلاف وجهة نظرة كل مشرع في تنظيمها بما يتلاءم مع الأوضاع الدستورية والسياسية في كل دولة على حدة، ومن هذه الدساتير، ما نصت عليه المادة (156) من الدستور المصري (المعدل) لعام 2014 [4] على أنه ((إذا حدث فـــي غيـــر أدوار

---

[1] محمد بن أحمد البنعلي – المراسيم بقوانين (لوائح الضرورة) – مؤسسة الأيام للنشر – المنامة – 2004 – 50

[2] د. طعيمة الجرف – القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة – مكتبة القاهرة الحديثة – القـــاهرة – 1964 – ص 373

[3] د. عبدالعظيم عبدالسلام – المرجع السابق – ص 17

[4] ورد تنظيم المراسيم بقوانين – القرارات بقوانين – بالمادة (131) من الدستور المصري لعام 2012 (الملغي) التي نصت على أنـــه ((عند حل مجلس النواب، ينفرد مجلس الشورى باختصاصاتهما التشريعية المشتركة؛ وتعرض القوانين التي يقرها مجلس الشورى خلال مدة الحل على مجلس النواب، فور انعقاده، لتقرير ما يراه بشأنها. وعند غياب المجلسين، إذا طرأ ما يستوجب الإسراع باتخاذ تـــدابير =

انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من آثار)).

أيضاً ما نصت المادة (71) من دستور دولة الكويت على أنه ((إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية. ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها ، إذا كان المجلس قائما وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها قوة القانون إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر)).

وكذلك نصت المادة (38) من دستور مملكة البحرين لعام 1973 (المعدل) على أنه ((إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو في فترة حل مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على ألا تكون مخالفة للدستور.ويجب عرض هذه المراسيم على كل من مجلس الشورى ومجلس النواب خلال شهر من تاريخ صدروها إذا كان المجلسان قائمين أو خلال

=لا تحتمل التأخير، يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات لها قوة القانون، تعرض على مجلس النواب ومجلس الشورى، بحسب الأحوال، خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انعقادهما. فإذا لم تعرض، أو عرضت ولم تقر، زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها عن الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار بوجه آخر))، كما تقابلها المادة (147) من دستور مصر لعام 1971 التي نصت على انه ((إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون. ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر)).

شهر من أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. وإذا عرضت ولم يقرها المجلسان زال كذلك ما كان لها من قوة القانون)).

ويجدر الانتباه إليه، انه بخلاف ما ذهب إليه العديد من الفقه بإطلاق لفظ "لوائح الضرورة" على المراسيم بقوانين، نجد أن الدساتير قد اختلفت أيضاً في التسمية، حيث أطلق عليها المشرع الدستوري المصري اصطلاح(قرارات بقوانين)، فيما أطلق عليها كل من المشرع الدستوري في الكويت والبحرين مصطلح (مراسيم بقوانين)، وفي الأردن تم تسميتها (القوانين المؤقتة)[1]، وفي الجزائر يطلق عليها (أوامر التشريع)[2]، وفي سوريا تسمى (تشريعات)[3]، وفي السودان تسمى (مراسيم مؤقتة) [4].

---

[1] نصت المادة (94) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام 1952 (المعدل) على أنه ((1- عندما يكون مجلس النواب منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتي بيانها : أ- الكوارث العامة. ب- حالة الحرب والطوارئ. ج- الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأخير. ويكون للقوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها وله أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها فإذا رفضها أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة. 2- يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم المادة (93) من هذا الدستور)).

[2] تنص المادة (124) من دستور الجزائر لعام 1996على أنه ((لرئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتّخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعدّ لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدّستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء)).

[3] تنص المادة (113) من دستور سوريا لعام 2012 على أنه ((1- يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلاً.2- تعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له.3- للمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة، على أن لا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة، دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي، وإذا لم يُلغها المجلس أو يُعدلها عُدت مُقرة حكماً))

[4] ينص البند (1) من المادة (109) من دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005، على أنه ((يجوز لرئيس الجمهورية، إن لم تكن الهيئة التشريعية القومية في حالة انعقاد، ولأمر عاجل، أن يُصدِر مرسوماً مؤقتاً تكون له قوة القانون النافذ، ومع ذلك يجب عرض المرسوم المؤقت على المجلس المعني في الهيئة التشريعية القومية حال انعقاده، فإذا أجازت الهيئة التشريعية القومية المرسوم المؤقت بذات أحكامه، فيجب سنّه كقانون أما إذا رفضه أي من المجلسين أو انقضت الدورة البرلمانية دون إجازته يزول مفعوله دون أثر رجعي)).

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للمراسيم بقوانين:

لما كانت المراسيم بقوانين تتصف بصبغة تشريعية تتدخل بموجبها السلطة التنفيذية في نطاق اختصاص السلطة التشريعية – الغائبة – لمواجهة حالة الاستعجال التي لا تحتمل التأخير، يثور تساؤل مهم حول الطبيعة القانونية للمراسيم بقوانين– ابتداءً وقبل إقرارها من البرلمان –من حيث مدى اعتبارها لوائح إدارية، أو قوانين عادية، وذلك من خلال ترجيح أياً من المعيار الشكلي أو المعيار الموضوعي في التفريق بين القوانين واللوائح[1]، وقبل أن أبين موقف الفقه في هذا الصدد، أود أن أبين موقف المشرع الدستوري والقضاء من تحديد الطبيعة القانونية لها، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: موقف المشرع الدستوري:

يظهر اختلاف الدساتير في تحديد الطبيعة القانونية للمراسيم بقوانين من خلال الاختلاف في تسميتها، فيطلق عليها دستور مصر تسمية "قرارات"، ويطلق عليها دستور الكويت والبحرين تسمية "مراسيم"، وفي الجزائر تسمى "أوامر"، بينما تسمى "قوانين" في الأردن، و"تشريعات" في سوريا.

ويلاحظ أن دستور مصر لعام 1958 قد انفرد بصياغة أخرى، إذ نص على أنه ((لرئيس الجمهورية أن يصدر أي تشريع أو قرار مما يدخل أصلاً في اختصاص مجلس الأمة)) وقد تبدو النتيجة واحدة حيث أن التشريع أو القرار الذي يدخل أصلاً في اختصاص البرلمان يكون له قوة القانون، إلا أن لهذه الصياغة نتائج خطيرة تتعلق بطبيعة ما يصدره رئيس الجمهورية من قرارات في مصر– وكذلك في سوريا –، لأن لفظ "التشريع" قد يفيد أن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة

---

[1] لقد اختلف الفقه، بشان التمييز بين القرارات الإدارية والقوانين، حول ترجيح الأخذ بأي من المعيارين الشكلي او الموضوعي، فالمعيار الشكلي يقوم على أساس النظر إلى الجهة التي صدر عنها العمل وإجراءات إصداره أو الشكل الذي صدر به، وذلك بغض النظر عن مضمون العمل أو طبيعته، وتطبيقاً لهذا، أن كل ما يصدر البرلمان يعتبر عملاً تشريعياً سواء تضمن قواعد عامة مجردة أم لا، وكل ما تصدر السلطة الإدارية يعتبر عملاً إدارياً. أما المعيار الموضوعي فيقوم على أساس النظر إلى طبيعة العمل ومضمونه، وذلك بغض النظر عن السلطة التي أصدرته أو الشكل والإجراءات التي رُعيت في إصداره، ووفقاً لهاذ المعيار، يكون العمل التشريعي أو القانون هو الذي يتضمن قاعدة عامة موضوعية، بغض النظر عن صفة الجهة التي تصدره أو الشكل والإجراءات التي اتبعت في إصداره، فينطبق ذلك على كل من القوانين واللوائح، وعلى العكس، يكون العمل او القرار الإداري هو الذي يتسم بطابع الخصوصية كالأعمال الشخصية أو الأعمال الذاتية، وذلك بغض النظر عن الجهة الصادر منها هذا العمل وبغض النظر كذلك عن الشكل أو الإجراءات التي اتبعت.
د. أنور أحمد رسلان – المرجع السابق – ص 396 وما بعدها

تشريعية أصلية عند غياب البرلمان، وبالتالي تكون لأعماله في هذه الحالة طبيعة القانون ما لم تسمى قراراً فيكون له الطبيعة اللائحية، وبالتالي يكون للرئيس سلطة تحكيمية في تسمية أعماله ومنحها طبيعة اللائحة أو طبيعة القانون مما يؤدي في الحالة الأخيرة إلى التشكك في مدى خضوع هذه الأعمال لرقابة القضاء على مشروعيتها، ولذلك فإن مسلك الدساتير الأخرى بالنص صراحة على أن سلطة الرئيس الاستثنائية هي سلطة قرارات أو مراسيم لها قوة القانون، هو مسلك محمود لأنه يفرق بوضوح وصراحة بين الطبيعة القانونية لأعمال الرئيس وقوتها القانونية[1].

وفي كل الأحوال، أن الدساتير التي أطلقت على المراسيم بقوانين تسمية "قانون" أو "تشريعات" فإنها قد تأثرت بالمعيار الموضوعي في التمييز بين القوانين والقرارات، بينما تأثرت باقي الدساتير بالمعيار الشكلي في هذا الصدد، فاعتبرتها من قبيل القرارات الإدارية[2].

ثانياً: موقف القضاء:

جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي في الأحوال الاستثنائية، وفي مجال قضاء الإلغاء، والتي يكون فيها صدور المراسيم بقوانين بمثابة قرارات إدارية من السلطة التنفيذية باعتبارها هيئة تشريعية، على اعتبار العمل تشريعاً لكل ما تطلق عليه السلطة التنفيذية هذه التسمية، وما يعد وفقاً للإجراءات المقررة في هذا الصدد، ومن ثم فإنه لا يقبل دعوى الإلغاء ضد هذه التشريعات الصادرة من السلطة التنفيذية[3].

وقد طبق مجلس الدولة ذات المبدأ على القرارات الصادرة بناءً على المادة (16) من دستور فرنسا لعام 1958 التي تخول رئيس الجمهورية اتخاذ قرارات لمواجهة ظروف استثنائية، كالكوارث اختلال السلطات العامة، حيث أثارت طبيعة هذه القرارات خلافاً بين الفقهاء، حسمه المجلس بحكمه الصادر في 2 مارس 1962، وقد ميز المجلس في هذا الخصوص بين فرضين[4]:

---

(1) أ.د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 95

(2) د. سليمان محمد الطماوي – السلطات الثلاث ... – ص 68

(3) د. سليمان محمد الطماوي – القضاء الإداري – الكتاب الأول – قضاء الإلغاء – دار الفكر العربي – 1996 – ص 299

(4) المرجع نفسه – ص 299

- أن ينصب قرار رئيس الجمهورية، الصادر تطبيقاً للمادة (16) على موضوع تشـــريعي مما يختص به البرلمان، وحينئذ يصطبغ عليه بالصبغة التشريعية، ويخرج بالتـــالي مـــن مجال دعوى الإلغاء.
- أن يكون قرار رئيس الجمهورية مجرد ممارسة لسلطته اللائحية المقررة في الدســـتور، وحينئذ يخضع هذا القرار للنظام القانوني الذي يحكم اللوائح الإدارية.

أما في مصر، فقد استقر القضاء على اعتبار المراسيم بقوانين أنها "قرارات إدارية" لتأثره واعتماد على المعيار الشكلي في التفريق بين القوانين والقرارات الإدارية[1]، وهو ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا في مصر بحكمها ((إن الحكم بمدى اعتبار العمل القانوني الصـــادر عـــن رئيس الجمهورية في صورة قرار بقانون متمتعاً قانوناً بهذا الوصف أو متجرداً من الإنصاف به بحيث يكون مجرد قرار إداري مما يدخل في اختصاص محاكم مجلس الدولة...))[2].

ويبدو أن القضاء البحريني قد سار على ذات النهج، حيث اعتبرت المحكمة الدستورية أن المراسيم بقوانين من قبيل اللوائح (القرارات الإدارية)، وتعتبر ضمن أنواع اللوائح الاستثنائية التي تصدرها الإدارة لمواجهة حالات الاستعجال، وذلك بصدد تعريفها للوائح بأنها ((ما تصدره السلطة التنفيذية من قواعد عامة ومجردة، بعضها يستلزمه السير العادي للإدارة، وهي اللوائح التنفيذيـــة ولوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة، واللوائح الاستثنائية التـــي لا تصدر إلا في حالات الضرورة، ولا تعتبر من مستلزمات الوظيفة الإدارية العادية، وهي اللوائح التفويضية، والمراسيم بقوانين ومرسوما إعلان الأحكام العرفية وحالة السلامة الوطنية، تلجأ إليها السلطة التنفيذية في الحالات التي تقتضي الظروف تدخلها لتنظـــيم مســـائل تـــدخل أصـــلاً فـــي اختصاص المشرع)) [3].

وعلى الرغم من أن للمراسيم بقوانين قوة القانون التي تجعلها في قوة القـــوانين العاديـــة، لكن ليس من شان ذلك أن يخلع عن المراسيم بقوانين طبيعتها الإدارية، فلا يترتب علـــى تمتـــع

---

[1] د. سليمان محمد الطماوي – السلطات الثلاث ... – ص 68

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (2230) لسنة (34) ق.ع بجلسة 1991/3/2 – مجموعة المبادئ التي قررتهـــا المحكمة – السنة السادسة والثلاثون – ص 707، أشار إليه د. محمود صبحي علي السيد – الرقابة على دســـتورية اللـــوائح – الطبعـــة الأولى – دار النهضة العربية – القاهرة – 2011 – ص 295

[3] حكم المحكمة الدستورية البحرينية في القضية رقم(ط.ح/2011/1) لسنة (9) قضائية –منشور بالجريدة الرســـمية – العـــدد (3036) الخميس 26 يناير 2012 – ص 23

المراسيم بقوانين بقوة القانون إفلاتها من رقابة القضاء، لأن الرقابة تتأسس على الطبيعة القانونية – وهي تختلف عن القوة القانونية للعمل القانوني– للعمل بغض النظر عما إذا كان هـذا العمـل يتمتع بقوة اللوائح العادية التي تدنو القانون مرتبة أم يتمتع بقوة القانون، ولذلك يختص القضـاء الإداري بفحص مشروعية هذه المراسيم باعتبارها لوائح في الدول التي لا يخضع فيها المشـرع هذه المراسيم لرقابة محكمة دستورية شأنها في ذلك شأن القانون، كما هو الحال في البحرين حيث يناط بالمحكمة الدستورية رقابة دستورية القوانين واللوائح[1].

أما في الأردن، فقد رأت المحكمة العليا في الأردن في القوانين المؤقتة طابعاً آخر غيـر طابع الأعمال الإدارية معتبرةً طابعها من قبيـل الأعمـال التشـريعية المبنيـة علـى المعيـار الموضوعي، مما أسفر عن عدم إمكانية الطعن فيها بالإلغاء شأنها في ذلك شأن القوانين العاديـة التي تصدر عن السلطة التشريعية، فقضت بحكمها الصادر في 1963/6/3 بالرجوع على المادة (94) من الدستور الأردني بقولها ((ومن هذا النص يتضح انه في الأوقات التي يكون فيها مجلس لأمة غير منعقداً أو منحلاً يختفي مبدأ الفصل بين السلطات مؤقتاً وتجمع السلطة التنفيذيـة إلـى جانب مهام الإدارة وظيفة التشريع ... ولهذا فإن القوانين المؤقتة التي تصدرها هذه السلطة تعتبر في الواقع من قبيل الأعمال التشريعية التي لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام هذه المحكمة))[2].

ثالثاً: موقف الفقه:

يرى العلامة السنهوري إن المرسوم بقانون وإن كان يعتبر تشريعاً في موضـوعه لأنـه يشتمل على قواعد عامة مجردة، إلا أنه يعتبر قراراً إدارياً في شكله لأنه يصـدر مـن السـلطة التنفيذية[3]، وعلى هذا استقر عليه غالبية الفقه [4]،معتبرين أن هذه المراسيم بقوانين تعد من قبيل اللوائح والقرارات الإدارية وفقاً للمعيار الشكلي وإن أنتجت آثارها بحكم الدستور كما لـو كانـت قوانين، لكنها لا تزال مع ذلك وبحكم مصدرها أعمالاً إدارية تصدرها السلطة التنفيذية، ذلـك أن

---

[1] أ. د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا – تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية – معهد البحـرين للتنمية السياسية – المنامة – 2008 – ص 72

[2] محكمة العدل العليا الأردنية – القضية (63/41) بتاريخ 1963/6/3 - مجلة نقابة المحامين – السنة الحادية عشرة – العدد الرابـع – ص 272، أشار إليه وانتقده: أ.د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا – المرجع السابق – ص 79 وما بعدها

[3] د. عبدالرزاق أحمد السنهوري – المرجع السابق – ص 16

[4] د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 96، د. محمود محمد حافظ – القرار الإداري – ص 276، أ. د. إبراهيم عبـدالعزيز شيحا – لمرجع السابق – ص 83، سالم محمد سالم الكواري – المرجع السابق – ص 142

"رئيس الجمهورية" في مصر أو "الأمير" في الكويت أو "الملك" في البحرين لا يسن القانون ولكنه يصدر قرارات أو مراسيم هي في الواقع في حدود سلطته الخاصة بإصدار اللوائح وإنما في هذه المرة يكون لها (قوة القانون)، فهي ليست قوانين وليست صادرة من سلطة التشريع، فإذا كان لها قوة القانون فذلك لأن ظروفاً طرأت تهدد امن البلاد وتحتاج لعلاج سريع بينما المجلس التشريعي غير قائم، فمن البديهي أن يقوم رئيس الدولة – باعتباره رئيس السلطة التنفيذية –بتلافي هذه الحالات المستعجلة من خلال إصدار هذه المراسيم بقوانين، ولو اضطرته الضرورة إلى تعديل قانون أو إلغائه [1].

وأؤيد من جانبي ما اتجه إليه غالبية الفقه من اعتبار المراسيم بقوانين لوائح إدارية بحكم تبنيهم للمعيار الشكلي للتمييز يبينها وبين القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية بصفة أصلية، وذلك في الفترة السابقة على إقرارها من قبل البرلمان، وإنه على الرغم من تماثل هذه المراسيم بقوانين مع القانون من حيث تضمن الأداتين على قواعد عامة ومجردة وملزمة، إلا أن العبرة تكمن في الجهة التي أصدرت الأداة القانونية والتي تتمثل بالسلطة التنفيذية بالنسبة للمراسيم بقوانين.

المطلب الثاني: شروط إصدار المراسيم بقوانين:

يستلزم إصدار المراسيم بقوانين توافر شروط معينة لإصدارها، وقد حدد الدستور هذه الشروط بأن نص عليها صراحة في المواد المنظمة لها [2]، وذلك توخياً لحقيقتها التي تعتبر ممارسة للاختصاص التشريعي وبالتالي تمثل اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات، فقد حرص المشرع الدستوري على أن يقيدها بشروط تضمن عدم إساءة استعمالها[3]، ((فلا تغدو منبتاً للظلم والاستبداد، وعاملاً من عوامل هدم الحريات العامة بدعوى دفع الأخطار ومجابهة الضرورات))[4].

وتتمثل هذه الشروط في شرط غياب البرلمان وقيام حالة الاستعجال وعدم مخالفة أحكام الدستور، ومما يجدر الإشارة إليه، أن السلطة التنفيذية لا تستطيع أن تتحلل من مراعاة توافر هذه

---

[1] أحمد هبه – المرجع السابق – ص 93، د. عبدالعزيز خليفة – المرجع السابق – ص 202

[2] المادة (156) من دستور مصر، والمادة (71) من دستور الكويت، والمادة (38) من دستور البحرين

[3] د. سليمان الطماوي – المرجع السابق – ص 510

[4] د. السيد صبري – اللوائح التشريعية – ص 36

الشروط عند إصدار المرسوم بقانون وإلا غدا عملها باطلاً. وبمعنى آخر، لا بد عند إصدار المرسوم بقانون توافر حالة الاستعجال وأن لا يكون المرسوم بقانون مخالفاً لأحكام الدستور، وأن يصدر المرسوم بقانون في غياب البرلمان ويشمل هذا الرأي – على وجه الخصوص– أي حالة من حالات غياب البرلمان سواء في حالة غياب البرلمان العادية أو في حالة غياب البرلمان نتيجة تجميد الحياة البرلمانية على النحو الذي سآتي بتفصيله في المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذه الأطروحة[1].

وفيما يلي، نقسم الدراسة في هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، سأتناول في الأول شرط غياب البرلمان، والثاني مفهوم حالة الاستعجال، أما الفرع الثالث سيكون محلاً للبحث في شرط عدم مخالفة أحكام الدستور.

الفرع الأول: غياب البرلمان:

لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تقوم بإصدار المراسيم بقوانين إلا في حالة غياب البرلمان.

وحكمة هذا الشرط واضحة، لأن البرلمان هو الهيئة التي تمتلك التشريع، فإذا كان منعقداً فلا معنى لأن تتولى السلطة التنفيذية القيام بأخص وظائفه [2]، حيث يشكل لجوء السلطة التنفيذية إلى إصدار المراسيم بقوانين في فترة انعقاد البرلمان تعدياً منها على اختصاص الأخير، وتضمن الأمر مخالفة صريحة لأحكام وقواعد الدستور المتعلقة بمبدأ الفصل بين السلطات وقواعد توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية [3]، مما يصيبها – أي المراسيم – بعيب عدم الدستورية نظراً لأنها اعتدت على اختصاص البرلمان دون مبرر[4]، وبمعنى آخر، إذا صدر

---

[1] ويبدو هذا الرأي متماشياً مع ما ذهبت إليه المادة (121/ب) من دستور مملكة البحرين، حيث أنها لم تصرح أو تجيز للسلطة التنفيذية التحلل من هذه الشروط عند إصدارها للمراسيم بقوانين أبان فترة حلولها محل المجلس الوطني (البرلمان) بسبب تجميد الحياة النيابية منذ 1975 إلى 2002، وأن كل ما استثنته هو إجراء العرض على البرلمان فقط المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة (38) من الدستور لأسباب سأشرحها لاحقاً عند التطرق تفصيلاً لهذا الموضوع، حيث نصت المادة (121ب) على أنه ((استثناء من حكم الفقرة الثانية من المادة (38) من هذا الدستور يبقى صحيحاً ونافذاً كل ما صدر من قوانين ومراسيم بقوانين ومراسيم ولوائح وأوامر وقرارات وإعلانات معمول بها قبل أول اجتماع يعقده المجلس الوطني ما لم تعدل أو تلغ وفقاً للنظام المقرر بهذا الدستور)).

[2] د. السيد صبري – اللوائح التشريعية – ص 37

[3] أ د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا – المرجع السابق –ص 8

[4] محمد أحمد البنعلي – المرجع السابق – ص 126

تشريع من السلطة التنفيذية مجاوزاً لهذه الحدود كان التشريع باطلاً لصدوره من جهة غير مختصة [1].

وقد اختلفت الدساتير في صياغة فرضية غياب البرلمان، حيث اتجهت بعض الدساتير إلى عدم تحديد حالات غياب البرلمان وإطلاق لفظ (غيبة) البرلمان لتسري عليها جميع حالات الغياب بما فيها حالات وقف جلسات البرلمان، وهو اصطلاح واسع يشمل الحالات المختلفة التي لا يكون فيها المجلس منعقداً وفي جميع الحالات [2]، ومن الدساتير التي تبنت المفهوم الواسع لغياب البرلمان، الدستور المصري لعام 1971 عندما نص بالمادة (147) على أنه ((إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ...))، فيما لم تترك دساتير أخرى الوقت الذي تستعمل فيه هذه المكنة للاجتهاد، حيث حددتها تحديداً قاطعاً في فترتين لا ثالث لهما: حالة ما بين ادوار الانعقاد، وحالة حل البرلمان[3]، وهو ما تبناه المشرع الدستوري العماني، حيث نصت المادة (58 مكرر 39) على انه ((لجلالة السلطان إصدار مراسيم سلطانية لها قوة القانون فيما بين أدوار انعقاد مجلس عمان وخلال فترة حل مجلس الشورى وتوقف جلسات مجلس الدولة))[4]، بينما ذهبت دساتير أخرى إلى النص صراحة على حالتين صريحتين وإدراج حالة ثالثة ضمناً، وهو ما تبناه كل من الدستور الكويتي بالنص على ((إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله ... ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إصدارها، إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي ...)) والدستور البحريني بالنص على أنه ((إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو في فترة حل مجلس النواب ...ويجب عرض هذه المراسيم على كل من مجلس الشورى ومجلس النواب خلال شهر من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائما أو خلال شهر من أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي ...)).

---

[1] أ د. عبدالرزاق السنهوري – المرجع السابق – ص 16

[2] أ د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – ص 511، د. عبدالغني بسيوني عبدالله – سلطة ومسئولية رئيس الدولة في النظام البرلماني – الطبعة الأولى – المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع – بيروت – 1995– ص 207، أحمد هبه – المرجع السابق – ص 78، د. احمد مدحت علي – نظرية الظروف الاستثنائية – الهيئة المصرية العامة للكتاب – 1978 – ص 78، د. محمد رفعت عبدالوهاب – المرجع السابق – ص 492، د. عبدالعزيز خليفة – المرجع السابق – ص 200، د. أحمد أنور رسلان – المرجع السابق – ص 124

[3] د. يحيى الجمل – النظام الدستوري في الكويت – ص 221

[4] المادة (58) مكرر (39) من النظام الأساسي لسلطنة عمان الصادر بموجب المرسوم السلطان رقم (101) لسنة 1996

ويرى أحد الفقهاء [1] أن السماح بإصدار المراسيم بقوانين في كل فروض غيبة البرلمان، يتعارض مع إصدار القوانين كاختصاص أصيل للسلطة التشريعية، وهو ما يوجب إسناد هذا الاختصاص-أحياناً- للسلطة التنفيذية واعتباره استثناءً على الأصل يجب حصره في أضيق نطاق ممكن.

والرأي الأخير على حق، ذلك أنه ليست كل حالات غياب البرلمان تعد ضمن الحالات التي تبرر للسلطة التنفيذية إصدار المراسيم بقوانين، حيث لا يرى بعض الفقه [2] سريان مصطلح (غيبة المجلس) على فترة تركيز السلطة واندماجها، ولا وجود لهذه المادة في هذه الفترة، حيث يكون الدستور ملغياً أو موقوفاً سريانه وبالتالي تكون الحياة النيابية متوقفة – أو معطلة – مما يتعذر معه تطبيق نصوص الدستور في هذا الصدد، وبالتالي فإن الفترة الزمنية التي تكون فيها الحياة النيابية معطلة وتتولى مهامها السلطة التنفيذية في التشريع لا تعتبر من حالات غياب البرلمان[3]، وهذا ما حدا بالمشرع المصري بتصحيح فرضية أو شرط غياب البرلمان عندما عُدل الدستور عام 2014، حيث حددها في حالتين فقط وهما حالة انتهاء الفصل التشريعي وحالة الحل، حيث عبر عنهما بعبارة ((وإذا كان مجلس النواب غير قائم...)).

وعلى الرغم من اختلاف تحديد فترات غياب البرلمان وفقاً لاختلاف النصوص الدستورية، تتركز الفترة الزمنية – بشكل عام – التي يعتبر فيها البرلمان غائباً والتي يجوز بناءً عليها للسلطة التنفيذية أن تلجأ إلى إصدار المراسيم بقوانين لمواجهة ظروف استثنائية لا تحتمل التأخير في الحالات الأربع التالية:

أولاً: فترة ما بين أدوار الانعقاد:

يتحقق غياب البرلمان فيما بين أدوار انعقاده العادية وغير العادية في فصل تشريعي واحد[4]، ففي هذه الفترة يكون البرلمان في إجازة ويحق للسلطة التنفيذية أن تصدر ما يلزم من مراسيم بقوانين في الحالات التي تستوجب عدم التأخير [5].

---

[1] د. فتحي فكري – المرجع السابق – ص 437 إلى 439

[2] أ.د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 79، د. رأفت فودة – المرجع السابق – ص412

[3] أنظر في تفصيل حالة تعطيل الحياة النيابية واندماج السلطات المبحث الثاني من هذا الفصل.

[4] د. بدرية جاسر الصالح – المرجع السابق– ص 32

[5] أ د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا – المرجع السابق – ص 10

ويتألف دور الانعقاد السنوي من تسعة أشهر على الأقل في مصر[1]، وفي الكويت يتألف من ثمانية أشهر [2]، وسبعة أشهر في البحرين[3]،وهو الوقت الذي يستطيع البرلمان خلاله أن يعقد جلساته ويمارس اختصاصاته [4] المتمثلة في التشريع والرقابة، بحيث لا يجوز لعضو البرلمان أن يمارس أي من اختصاصاته خارج هذه المدة عدا أحقية لجان البرلمان في الانعقاد في هذه الفترة لتدارس ما لديها من موضوعات ووضع التقارير والتوصيات الخاصة بها تمهيداً لعرضها على الجلسة العامة للبرلمان في بداية دور الانعقاد التالي[5].

ومن المعروف انه طبقاً للمادة (85) من الدستور الكويتي ((لمجلس الأمة دور انعقاد سنوي لا يقل عن ثمانية أشهر، ولا يجوز فض هذا الدور قبل اعتماد الميزانية)) وما نصت عليه المادة (72) من الدستور البحريني بأن ((دور الانعقاد السنوي لكل من مجلسي الشورى والنواب لا يقل عن سبعة أشهر، ولا يجوز فض هذا الدور قبل إقرار الميزانية))، ومن ثم فإن فض دور الانعقاد قبل مضي ثمانية أشهر على انعقاد البرلمان في الكويت أو قبل مضي سبعة أشهر في البحرين في الدورة العادية أو قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة، يؤدي إذا ما تم ذلك فعلاً إلى غيبة غير دستورية للبرلمان، وبالتالي لا يجوز لرئيس الدولة إصدار المراسيم بقوانين استناداً إلى المواد الدستورية المنظمة لهذا الحق[6]، حيث يستطيع البرلمان أن يغل يد الرئيس عن إصدار قرار بفض دور انعقاده ما دام هو لم يعتمد الميزانية العامة للدولة، وذلك في الحالات التي يخشى فيها تعسف رئيس الدولة في إصداره لهذا القرار[7].

ولقد كان الوضع في مصر منذ صدور دستور 1923 إلى ما قبل صدور دستور مصر (المعدل) لعام 2014 متفقاً مع ما ذهب إليه كل من الدستور الكويتي والبحريني في

---

[1] المادة (115) من دستور مصر (المعدل) لعام 2014، فيما كان دور الانعقاد يتألف من ثمانية شهور بموجب المادة (94) من دستور 2012 وسبعة شهور وفقاً للمادة (101) من دستور 1971

[2] المادة (85) من دستور الكويت

[3] المادة (72) من الدستور البحريني

[4] د. جابر جاد نصار – الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين – الطبعة الأولى – دار النهضة العربية – القاهرة – 1999- ص73

[5] وهذا ما نصت عليه فعلاً المادة (34) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة بموجب المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002،من أنه ((ولا يحول تأجيل المجلس لجلساته ، دون انعقاد اللجان لإنجاز ما لديها من أعمال ، ولرئيس المجلس أن يدعو اللجان للاجتماع فيما بين أدوار الانعقاد إذا اقتضى الأمر ذلك ، أو بناء على طلب الحكومة أو رئيس اللجنة أو الحكومة مع مراعاة أحكام المادة 36)).

[6] أ د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 79

[7] د. جابر جاد نصار – المرجع السابق – ص 78

جواز إصدار السلطة التنفيذية للمراسيم بقوانين فيما بين أدوار الانعقاد، إلى أن جاء الدستور الحالي بحكم مغاير تماماً ولا يوجد له مثيل البتة، حيث أنه لم ينص على فترة ما بين إدوار الانعقاد كشرط لإصدار المرسوم بقانون، وإنما إذا حصل ما يستدعي اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير وكان مجلس النواب في عطلته البرلمانية (فيما بين أدوار الانعقاد)، يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، وهذا ما نصت الفقرة الأولى من المادة (156) من دستور مصر (المعدل) لعام 2014 من أنه ((إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه)).

وهذا الحكم وأن كان مخالفاً لما كان مستقراً في مصر طيلة الدساتير السابقة عليه ومستقراً في العديد من الأنظمة الدستورية المقارنة، إلا أنني استحسن هذا الحكم وأفضله على توجه الكويت والبحرين لما فيه من مراعاة – قدر الإمكان – واحترام لمبدأ الفصل بين السلطات، فالبرلمان قائم، ويمكن انعقاده من خلال اجتماع طارئ لمناقشة الأمور العاجلة، فيكون له الحق في اتخاذ ما يراه من تشريعات سريعة وملائمة لمواجهة حالة الاستعجال الطارئة، أو أن يفوض السلطة التنفيذية بإصدار ما تراه من تشريعات لمواجهة هذا الظرف المستعجل استناداً على قانون التفويض.

وأن أصبح هذا الأمر مسلماً به – نظرياً – في مصر، فقد حدث في مملكة البحرين– تطبيقاً للرأي الأخير – أن عقد المجلس الوطني جلسة استثنائية[1] بناءً على دعوة الملك للانعقاد بموجب الأمر الملكي رقم (33) لسنة 2013[2] للنظر في تشديد العقوبات المقررة بالقانون رقم (58) لسنة 2006 بشأن حماية المجتمع من الأعمال الإرهابية، وقد رفع المجلس الوطني في هذه الجلسة (22) توصية، أبرزها، تخويل – بدون قانون تفويض – المجلس الوطني لجلالة الملك بإصدار مراسيم بقوانين في فترة غياب المجلس لتشديد العقوبات في القانون المذكور لمواجهة ما يستجد من تداعيات تتطلب اتخاذ إجراءات لا تحتمل التأخير للحفاظ على الأمن الوطني واستقراره، بالإضافة إلى توصيات أخرى.

---

[1] راجع: مضبطة جلسة المجلس الوطني المنعقدة بتاريخ 28 يوليو 2013 من الفصل التشريعي الثالث

[2] الجريدة الرسمية (مملكة البحرين) – العدد 3115 – الخميس 1 أغسطس 2013، وقد استند هذا الأمر على المادة (101) من دستور مملكة البحرين

وقد قامت السلطة التنفيذية بإصدار مجموعة من المراسيم بقوانين بناءً على توصية المجلس الوطني، وهي: المرسوم بقانون رقم (22) لسنة 2013 باستبدال المادة (11) من المرسوم بقانون رقم (18) لسنة 1973 بشأن الاجتماعات العامة والمسيرات والتجمعات، والمرسوم بقانون رقم (23) لسنة 2013 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1976 في شأن الأحداث، والمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2013 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (58) لسنة 2006 بشأن حماية المجتمع من الأعمال الإرهابية، والمرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2013 بشأن تنظيم جمع المال للأغراض العامة، وقد أقر مجلسي النواب والشورى جميع هذه المراسيم بقوانين بعد عرضها عليهم.

وما أود أن أبينه في شأن ما سبق، أنه كان الأحرى بالمجلس الوطني تعديل قانون الإرهاب المذكور بنفسه، حيث كان منعقداً في دور انعقاد استثنائي، أي ليس غائباً، ويستطيع أن يعدل قانون الإرهاب المذكور لأن الدعوة للاجتماع الاستثنائي كانت محددة بالنظر في تشديد العقوبات المذكورة فيه تطبيقاً للمادة (2/75) من الدستور التي نصت على ((ولا يجوز في دور الانعقاد غير العادي أن ينظر المجلس في غير الأمور التي دُعي من أجلها))، ولم تحدد الدعوة للانعقاد مدة معينة تنتهي بها هذه الدورة الاستثنائية، فتنتهي – عملياً – بانتهاء الغرض الذي دعي المجلس الوطني من أجله، فكان أمام المجلس الوطني خيارين، الأول أن يشدد العقوبات الواردة في قانون الإرهاب بنفسه وله أن يستفيد من المواد المتعلقة باستعجال مناقشة الموضوعات – وهي كفيلة بسرعة إصدار التشريعات – المذكورة في الدستور واللوائح الداخلية لكلا المجلسين، أو أن يفوض السلطة التنفيذية – بقانون –إصدار لوائح تفويضية في موضوعات محددة بالذات، وبالتالي فإن تصرف المجلس الوطني بتخويل السلطة التنفيذية – من خلال التوصيات فقط – بإصدار المراسيم بقوانين يعد تنازلاً عن اختصاصه الأصيل في التشريع ومخالفة لنص القفرة (أ) من المادة (32) من الدستور[1].

واللافت في أحكام فترة ما بين أدوار الانعقاد، ما سلكه الدستور المغربي الذي اشترطموافقة البرلمان المسبقة على إصدار المراسيم بقوانين أثناء هذه الفترة بالرغم من كونه غير منعقداً، حيث يتطلب من السلطة التنفيذية أن تتفق مع اللجان التي يعنيها الأمر من كل من

---

[1] التي نصت على أنه ((يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقا لأحكام هذا الدستور، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور، وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة وبموضوع أو موضوعات بالذات، ويمارس وفقا لقانون التفويض وشروطه)).

مجلس النواب ومجلس الأمة قبل إصدار المرسوم بقانون من قبل الحكومة أثناء أدوار الانعقاد، وهذا ما نصت الفقرة الأولى الفصل (81) من دستور المغرب لعام 2011 من أنه ((يمكن للحكومة أن تصدر، خلال الفترة الفاصلة بين الدورات، وباتفاق مع اللجان التي يعنيها الأمر في كلا المجلسين، مراسيم قوانين، يجب عرضها بقصد المصادقة عليها من طرف البرلمان، خلال دورته العادية الموالية)).

وتعتبر هذه الصورة من الصور المتقدمة جداً التي لا يوجد لها نظير بالتشريعات المقارنة، حيث لم يكتف المشرع المغربي بهذا الإلزام، وإنما ألزم الحكومة بعرض مشروع المرسوم بقانون على مجلس النواب (المنتخب) للوصول إلى صيغة توافقية خلال مدة ستة أيام، حيث نصت على ذلك الفقرة الثانية من نفس المادة من أنه ((يودع مشروع المرسوم بقانون لدى مكتب مجلس النواب، وتناقشه بالتتابع اللجان المعنية في كلا المجلسين، بغية التوصل داخل أجل ستة أيام، إلى قرار مشترك بينهما في شأنه، وإذا لم يحصل هذا الاتفاق، فإن القرار يرجع إلى اللجنة المعنية في مجلس النواب)).

ثانياً: فترة ما بين الفصلين التشريعيين:

وهي الفترة بين انتهاء مدة المجلس القديم وبداية انعقاد المجلس الجديد. حيث تتسع فترة ما بين أدوار الانعقاد التي نصت عليها النصوص الدستورية المذكورة في البند السابق لتشمل الفترة ما بين نهاية آخر دور في فصل تشريعي وبداية الدور الأول في فصل تشريعي لاحق [1]، ففي هذه الفترة وحيث لا يكون هناك وجود للبرلمان يكون من الطبيعي أن تحل السلطة التنفيذية محل المشرع الغائب في إصدار ما يلزم لمواجهة الحالات التي تستوجب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير [2]، وقد أكدت المادة (38) من الدستور البحريني حق السلطة التنفيذية في إصدار المراسيم بقوانين في هذه الفترة بدليل نصها على ضرورة عرض المراسيم ((ويجب عرض هذه المراسيم بقوانين .... خلال شهر من أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي)).

وقد نظمت هذه الفترة في الدستور المصري لعام 2014 بالمادة (106) منه بالنص على ((مدة عضوية مجلس النواب خمس سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له. ويجرى

---

[1] د. يحيى الجمل – النظام الدستوري في الكويت – ص 221

[2] أ د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا – المرجع السابق – ص 11

انتخاب المجلس الجديد خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته))، والفقرة الأولى من المادة (83) من دستور الكويت ((مدة مجلس الأمة أربع سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له ، ويجري التجديد خلال الستين يوما السابقة على نهاية تلك المدة مع مراعاة حكم المادة 107 . والأعضاء الذين تنتهي مدة عضويتهم يجوز إعادة انتخابهم))، والفقرة الأولى من المادة (58) من دستور البحرين ((مدة مجلس النواب أربع سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له، وتجرى في خلال الشهور الأربعة الأخيرة من تلك المدة انتخابات المجلس الجديد مع مراعاة حكم المادة (64) من هذا الدستور. ويجوز إعادة انتخاب من انتهت مدة عضويته)).

وقد تحصل ظروف استثنائية يتعذر معها إجراء انتخابات للمجلس الجديد، في هذه الحالة، أجاز المشرع الدستوري مد الفصل التشريعي للمجلس القديم إلى حين انتخاب المجلس الجديد بواسطة قانون يصدر من البرلمان [1]، أو بقرار أو أمر من رئيس الدولة [2]، وذلك ((لكي لا ينشأ فراغ تشريعي نتيجة لتأخر انتخابات المجلس الجديد، وفي هذا حرص على استمرار المشاركة الشعبية المتمثلة في المجلس النيابي المنتخب، حتى بعد انتهاء الفصل التشريعي وتعذر انتخاب مجلس جديد لأسباب قهرية)) [3].

ويرى أحد الفقه في هذا الجانب أنه إذا كانت الضرورة التي أدت إلى اللجوء لإصدار المراسيم بقوانين تؤدي أيضاً إلى استحالة إجراء الانتخابات في الميعاد لوجب على رئيس الدولة دعوة المجلس القديم لاجتماع غير عادي لعرض المراسيم بقوانين عليه، بالإضافة إلى مشروع قانون مد مدته لحين انتخاب المجلس الجديد[4]، إذ أن لجوء رئيس الدولة لهذه الخطوات يعد استثناءً مما يتطلب التصديق عليها من البرلمان نفسه لإقرار حالة الاستعجال وبالتالي إضفاء الشرعية لها، وهو التفسير المنطقي للنص الدستوري الكويتي الذي تطلب أن يكون قرار المد بقانون صادر من البرلمان.

---

[1] الفقرة (2) من المادة (83) من الدستور الكويتي التي تنص على ((ولا يجوز مد الفصل التشريعي إلا لضرورة في حالة الحرب، ويكون هذا المد بقانون)).

[2] الفقرة (2) من المادة (58) من دستور البحرين التي تنص على ((وللملك أن يمد الفصل التشريعي لمجلس النواب عند الضرورة بأمر ملكي مدة لا تزيد على سنتين.

[3] المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين لعام 2002 – المجموعة التشريعية – مطبوعات الأمانة العامة لمجلس النواب – البحرين – 2013 – ص 106

[4] أ د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 80

والجدير بالذكر أن المشرع الدستوري الكويتي والبحريني قد عامل هذه الفترة معاملة فترة الحل[1]، حيث لم ينص صراحة على حق السلطة التنفيذية في إصدار المراسيم بقوانين في هـذه الفترة – كما هو الحال في الفترة ما بين دورات الانعقاد والحل – إلا أن الحق يستفاد من اشتراطه وجوب عرض المراسيم بقوانين التي تصدر في فترة انتهاء الفصل التشريعي للبرلمـان[2]، فهـو بذلك قاس فترة ما بين الفصلين التشريعيين على حالة الحل وذلك لتشابه طريقة العرض من حيث المدة، وهذا الأمر بخلاف فرضية غياب البرلمان في الدستور المصري لعام 1971 الذي أتـاح لرئيس الجمهورية حق إصدار هذه المراسيم بقوانين في جميع فترات غياب مجلس الشعب وأيـاً كان سببه بفضل صياغة النص بعبارة ((...غيبة مجلس الشعب ...))، وهو على نقيض الـنص الدستوري الحالي الذي حدد حالات غياب البرلمان عندما يكون غير قائم، هما حالتا انتهاء الفصل التشريعي والحل.

ثالثاً: تأجيل ووقف الجلسات:

يتضح من خلال قراءة النصوص الدستورية في هذا الجانب، أنه يقصد بمصطلح "تأجيـل الجلسات" هو تأخير انعقاد جلسات البرلمان لفترة محددة قبل دعوته للانعقاد لبدء دورته العاديـة لوجود سبب معين– غير محدد – يمنع انعقاد البرلمان في بداية مدته الطبيعية، أما مصطلح "وقف الجلسات" فيقصد به هو تعطيل جلسات واجتماعات البرلمان ونهيه عن ممارسة أعماله خلال هذه المدة تمهيداً لحله.

وقد انقسم الفقه الدستوري، بين مؤيد ومعارض، حول مدى اعتبار فترات تأجيل او وقف جلسات البرلمان من ضمن الفترة الزمنية التي تمكن رئيس الدولة من حـق إصـدار المراسـيم بقوانين، خصوصاً أمام عدم قيام المشرع الدستوري بالنص على هذه الحالة صراحة كأحد حالات غياب البرلمان، مما يلزم البحث فيهما في النقطتين التاليتين:

1- تأجيل الجلسات:

ففي مصر، وتحديداً في ظل نص المادة (41) من دستور عام 1923 التي كانت تقيد حق السلطة التنفيذية في إصدار المراسيم بقوانين في (... ما بين أدوار الانعقاد ...) ذهب نفـر مـن

---

[1] سالم محمد سالم الكواري – المرجع السابق – ص 133

[2] محمد بن أحمد البنعلي – المرجع السابق – ص 130

الفقه المصري [1] إلى عدم اعتبار حالات تأجيل الجلسات من ضمن فترة غياب البرلمان، لأن المقصود من تلك العبارة هو العطلة السنوية التي تتخلل دورين متتابعين، وذلك واضح من استعمال كلمة " أدوار" في صيغة الجمع مما يدل على أن الفترة المقصودة واقعة بين دور انتهى ودور قادم، أما فترة التأجيل فهي ليست واقعة بين أدوار الانعقاد لأنها تقطع دور انعقاد البرلمان الواحد، وعندما ينعقد البرلمان بعد هذه الفترة فإنه يتمم الدورة نفسها ولا يعتبر دور انعقاد جديد، ولا أدل على ذلك من أن البرلمان يطيل دورته في هذه الحالة مدة مساوية لمدة التأجيل التي لم ينعقد خلالها، وعلى ذلك فلا يجوز للسلطة التنفيذية إصدار مراسيم بقوانين في هذه الفترة [2].

ولم يتغير الأمر عندما جاء دستور 1956 – على الرغم من تطوره – حيث اتبع نفس المسلك في المادة (135) منه بالنص على ((إذا حدث فيما بين انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله ...))، وهو أيضاً ما نصت عليه المادة (119) من دستور 1964 [3].

وبحلول دستور 1971، تفادى الأخير هذه الإشكالية عندما أطلق نصاً عاماً يتيح لرئيس الجمهورية حق إصدار المراسيم بقوانين في حالة غياب البرلمان وأياً كان سبب غيبته [4]، حيث جاءت المادة (147) بعبارة ((...في غيبة مجلس الشعب ...))، وسارت على نهجها المادة (131) من دستور مصر لعام 2012 عندما نصت على عبارة ((وعند غياب المجلسين))، إلا أن نص المادة (156) من دستور 2014 قد حدد حالات غياب مجلس النواب في حالتين وهما حالة الحل وحالة انتهاء الفصل التشريعي، مستبعدة حالة العطلة البرلمانية ما بين أدوار الانعقاد، حيث نصت الفقرة (2) من المادة الأخيرة على أنه ((وإذا كان مجلس النواب غير قائم ...)).

واعتقد في رأيي الشخصي، بأن الفقه المصري – على النحو السابق– لا يقصد إدخال حالة التأجيل ضمن حالات غياب البرلمان ولم يعتبرها صورة أخرى كحالة " وقف الجلسات"، فهناك اختلاف في تطبيق الحالتين، كما أنه لا يوجد ما يدعو للقياس بين الحالتين، فالتأجيل يؤدي إلى إطالة مدة الدور لمدة متساوية لمدة التأجيل التي لم ينعقد خلالها البرلمان، أما الوقف فهي فترة مؤقتة يلجأ لها قبل حل البرلمان – وهو ما سآتي بتفصيله في النقطة التالية – هذا من جهة.

---

[1] د. عبدالرزاق أحمد السنهوري – المرجع السابق – ص 17، د. محسن خليل – النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة – الطبعة الأولى – منشاة المعارف – الإسكندرية – 1959 – ص 215، د. رأفت فودة – المرجع السابق – ص 426

[2] السيد صبري – اللوائح التشريعية – ص 37 و38

[3] أ د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 77

[4] د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – ص 270

ومن جهة أخرى، أن القول بإمكانية تطبيق النص في فرض تأجيل جلسات المجلس بإرادة رئيس الجمهورية أو لقوة قاهرة محل نظر شديد، فالدستور يخلو من أي نص يجيز لرئيس الجمهورية تأجيل جلسات المجلس، وأي إجراء يرمي لذلك يخالف الدستور، ويخرق أحكامه والعيب الذي يلحقه يورده موارد الانعدام لا البطلان فحسب [1].

أما في الكويت والبحرين، قلنا سابقاً، بأن المشرع الدستوري قد حدد حالات غياب البرلمان فيما بين أدوار الانعقاد وانتهاء الفصل التشريعي وحالة الحل، وهذا الأمر أثار الخلاف بين الفقه من حيث مدى دخول فترة التأجيل ضمن مدلول غياب البرلمان وعدم انعقاده بما يمكن السلطة التنفيذية من إصدار المراسيم بقوانين في فترة تأجيل اجتماعات المجلس، وبصيغة التساؤل، هل يجوز قياس حالة تأجيل اجتماعات البرلمان مع الحالات المذكورة؟

انقسم الفقه في الكويت إلى رأيين، ذهب الرأي الأول [2] إلى عدم استثناء فترة التأجيل من شمولها بذلك العلاج السريع (اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير)، لأن المنطق يقرر مواجهة السلطة التنفيذية – وحدها – لحالة الاستعجال في فترات تأجيل اجتماعات المجلس مما يكون أوجب وأجدى. إذا الفرض الشائع أن تأجيل اجتماعات البرلمان، إنما يكون لتهدئة موقف ما بين الحكومة وبين البرلمان، وعلى ذلك فعدم اعتبار فترة تأجيل اجتماعات البرلمان من بين الحالات التي يجوز فيها للسلطة التنفيذية إصدار المراسيم بقوانين، يعني أحد أمرين: أولهما إما "تأخير" اتخاذ الإجراءات التي "لا تحتمل التأخير"، وثانيهما: أو دعوة البرلمان للانعقاد فوراً لموجهة تلك الحالة "التي لا تحتمل التأخير"، وكلا الأمرين "مر"، بل ربما كان في دعوة البرلمان للانعقاد، إشعال لموقف ما زال غير هادئ بينه وبين الحكومة، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، أن المنطق يدعو بالمساواة – على الأقل – بين تأجيل اجتماعات البرلمان وبين الحالات الأخرى. خاصة وأن المشرع الدستوري وقد ائتمن السلطة التنفيذية على ممارسة ذلك الاختصاص، في حالات الحل وما بين أدوار الانعقاد، فأنه ليس من المنطق أن نسحب منها تلك الثقة في فترة تأجيل اجتماعات البرلمان. وأخيراً فإن ثمة ضمانة أخيرة لكل ما تقدم تدعو إلى عدم التسليم بحجة الرأي الفقهي القائل "بالتخوف من اتخاذ التأجيل ذريعة لإصدار مراسيم الضرورة"، وتلك الضمانة هي أن الأمر مرده أخيراً إلى البرلمان، الذي يستطيع أن يقتلع

---

[1] د. فتحي فكري – المرجع السابق – ص 439

[2] د. علي السيد الباز – السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي – مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت – 2006 ص 112

تلك المراسيم بقوانين من جذورها بعدم اعتمادها، وأن السلطة التنفيذية – حينما تصدر تلك المراسيم بقوانين –تعلم من قدرة البرلمان على إعدام قراراتها، ولذلك فالمنطق يدعوها إلى مراعاة ذلك [1].

فيما ذهب الرأي الثاني والراجح [2]– وهو ما أؤيده – إلى عدم وقوع فترة التأجيل ما بين أداور الانعقاد، لأنها تدخل في فترة دور انعقاد واحد، فلا تدخل بين دورين من ادوار الانعقاد، كما أن الرخصة المقررة في المادة (71) هي رخصة استثنائية، ومن ثم لا يصح التوسع فيها، وإنما يجب تفسير تلك المادة في أضيق معانيها.

فحق الحكومة في تأجيل انعقاد البرلمان يمثل استثناء من القاعدة العامة التي تفرض ان يجتمع البرلمان خلال الموعد الذي حدده النظام الدستوري في الدولة، ولذلك لا يجوز اللجوء إليه إلا إذا وجد نص دستوري يعطي للسلطة التنفيذية الحق في استعماله، فإذا لم يوجد هذا النص، فلا يجوز للحكومة أن تلجأ إليه حتى ولو قبل البرلمان التأجيل. ومرجع ذلك أنه يجب على السلطات التي ينشئها المشرع الدستوري أن تمارس اختصاصاتها طبقاً لما يقرره لها من أحكام، وهو هنا قد حدد ميعاداً معيناً لاجتماع المجلس النيابي يجب عدم مخالفته، لأنه يمثل واجباً على المجلس تنفيذه وليس مجرد حق له يجوز التنازل عنه[3].

وقد اعتبر جانب من الفقه – مؤيدا لهذا الاتجاه – أن الدستور الكويتي ((أصاب إذ لم يجعل حالة تأجيل من الحالات التي يجوز فيها إصدار مثل هذه المراسيم وذلك حتى لا يتخذ التأجيل نفسه ذريعة لإصدارها))[4]، ويبدو أن هذا الرأي محل تأييد في البحرين كذلك، حيث يحسب للدستور البحريني حرصه على عدم إعطاء السلطة التنفيذية الحق في إصدار المراسيم بقوانين في حالة التأجيل خشية إعراضها بالحلول محل المشرع في ممارسة الوظيفة التشريعية، فتقوم بإرجاء جلسات المجلس أو تأجيلها كلما عنَّ لها إصدار مراسيم بقوانين، خاصة حينما تشعر عدم ارتياح المجلس تجاه مرسوم أو قانون تريد إصداره بذريعة الاستعجال، فالقول بغير ذلك، والأخذ بالرأي الذي يدخل التأجيل ضمن مدلول عبارة " إن المجلس غير منعقد" من شأنه أن يجعل

---

[1] المرجع نفسه – ص 113

[2] د. عثمان عبدالملك الصالح – المرجع السابق – ص 57، د. بدرية جاسر الصالح – المرجع السابق – ص 32

[3] د. رمزي طه الشاعر – النظرية العامة للقانون الدستوري – ص 528

[4] د. يحيى الجمل – النظام الدستوري في الكويت – ص 222

من التأجيل من الناحية الواقعية صورة من صور الحل المقنع للبرلمان ووسيلة لتعطيل الحياة النيابية[1].

ولا يفوتني أن أبين، أن المشرع الدستوري – بشكل عام –عندما ينظم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إنما يتوخى إيجاد نوع من التوازن بينهما، إذا لا يصح أن يكون للبرلمان السيطرة التامة على السلطة التنفيذية دون أن يكون لها وسائل معادلة للدفاع عن نفسها، فأناط بها الدستور صلاحية " تأجيل اجتماعات البرلمان " كمظهر من مظاهر الرقابة على السلطة التشريعية، وعلى الرغم من فائدة هذه الوسيلة في تخفيف المنازعات بين الحكومة والبرلمان – التي قد تغني عن الالتجاء إلى حق الحل – إلا أنها في الوقت نفسه قد تتخذ وسيلة لعرقلة أعمال المجلس والتأثير فيها. ولذلك نجد الدساتير تتضمن النص على قيود وضوابط معينة يجب مراعاتها عند استخدام السلطة التنفيذية لحقها في تأجيل انعقاد البرلمان، كأن ألا يكون التأجيل لأجل غير مسمى وتقيده بمدد قصوى لا يمكن تجاوزها [2].

وقد توافق المشرع الكويتي والبحريني مع الرأي السابق من خلال الضوابط المقيدة لحق التأجيل، إلا أن المشرع الكويتي كان أكثر شدة وحرصاً على تقنين هذه الصلاحية من البحريني، سواء من حيث قصر المدة أو موافقة مجلس الأمة– المسبقة – على التأجيل، حيث نصت المادة (106) من دستور الكويت على ((للأمير أن يؤجل ، بمرسوم ، اجتماع مجلس الأمة لمدة لا تجاوز شهرا ، ولا يتكرر التأجيل في دور الانعقاد الواحد إلا بموافقة المجلس ولمدة واحدة ، ولا تحسب مدة التأجيل ضمن فترة الانعقاد))، فيما نصت المادة (90) من دستور البحرين على ((للملك أن يؤجل، بأمر ملكي، اجتماع المجلس الوطني مدة لا تجاوز شهرين، ولا يتكرر التأجيل في دور الانعقاد الواحد أكثر من مرة واحدة. ولا تحسب مدة التأجيل ضمن فترة الانعقاد المنصوص عليها في المادة (72) من هذا الدستور)).

2- وقف الجلسات:

لم تنظم الدساتير المصرية السابقة على دستور عام 1971 حالة وقف جلسات البرلمان، وبالتالي لم تكن هذه الحالة – في كل الأحوال – تدخل ضمن حالات غياب البرلمان التي تتيح لرئيس الجمهورية حق إصدار المراسيم بقوانين، فقد استحدثها دستور 1971 بالمادة (136) قبل

---

[1] أ.د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا – المرجع السابق – ص 30

[2] د. رمزي طه الشاعر – النظرية العامة للقانون الدستوري – ص 528

إلغائها بموجب التعديل الدستوري في 2007/3/31، إلا أن دستور 2012 أعادها بالنص عليها بالمادة (127)[1] وكررها دستور 2014 بالمادة (137)[2].

وعليه فإن فترة وقف الجلسات ينبغي ألا تزيد على عشرين يوماً، وأن كان من الممكن أن تكون أقل من ذلك، فهذه الفترة تقع بين إصدار رئيس الجمهورية قراره بوقف الجلسات تمهيداً لحل المجلس، وإصداره قرار بحله بعد ظهور نتيجة الاستفتاء الشعبي على هذا الحل، إذا كانت نتيجة الاستفتاء لصالح حل البرلمان [3].

ومن الطبيعي أنه إذا جاءت نتيجة الاستفتاء بعكس ذلك فإن فترة الوقف تنتهي على الفور، ويعتبر المجلس قائماً وفي حالة انعقاد عادي إذا ما كان قرار الوقف قد صدر أثناء دورة انعقاد عادية للمجلس، أما إذا لم يصدر قرار الوقف في هذه الفترة وإنما صدر أثناء العطلة السنوية للمجلس، فإنه أي المجلس يعد منعقداً في دورة غير عادية إذ يجب على رئيس الجمهورية دعوة المجلس للانعقاد فوراً في دورة انعقاد غير عادية على أساس أن استخدام حق الوقف تمهيداً للحل لم يتم إلا لوجود حالة الضرورة طبقاً للمادة (137) أي لوقوع ظروف استثنائية تعرض البلاد لأخطار جسيمة وحالة، وليس من سبيل لمواجهتها إلا بحل المجلس. ولما كانت المادة (116) من دستور عام 2014 تجيز لرئيس الجمهورية دعوة مجلس النواب لاجتماع غير عادي في حالتين أولهما حالة الضرورة وثانيهما بطلب من أعضاء المجلس (عُشر أعضاء المجلس على الأقل)، ولما كانت حالة الضرورة تظل قائمة غالب الأمر طوال مدة العشرين يوماً وهي فترة الوقف، أو أنها على الأقل تتجدد على الأغلب الأعم نتيجة رفض الشعب لمبدأ حل المجلس، فإن المجلس

---

[1] والتي تنص على ((لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا بقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب. ولا يجوز حل المجلس خلال دور انعقاده السنوي الأول، ولا للسبب الذي حل من أجله المجلس السابق. ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة على الحل أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات مبكرة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية. وإذا لم توافق هذه الأغلبية على الحل، يتعين على رئيس الجمهورية أن يستقيل من منصبه. وإذا لم يتم إجراء الاستفتاء أو الانتخابات في الميعاد المحدد، يعود المجلس إلى الانعقاد من تلقاء نفسه في اليوم التالي لانقضاء الميعاد.

[2] والتي نصت على أنه ((لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق. ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس، وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة، أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار. ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية)).

[3] محمد بن أحمد البنعلي – المرجع السابق – ص 131

ينبغي أن يكون منعقداً وبالتالي فلا يجوز للسلطة التنفيذية إصدار أية مراسيم بقوانين بمجرد ظهور نتيجة الاستفتاء برفض الحل[1].

أما في البحرين، فعلى الرغم من أن الدستور البحريني لم يتضمن نصاً على حق الملك بوقف جلسات مجلس النواب تمهيداً لحله كما هو الحال في مصر، ألا أنه نص وجوباً على وقف جلسات مجلس الشورى – أحد كفتي التشريع –عندما يتم حل مجلس النواب وفقاً لنص المادة (55) من الدستور[2]، وبالتالي فإن الدستور البحريني اعتبر حالة الوقف – وأن كانت تنصب على مجلس واحد –ضمن حالات غياب البرلمان المبررة لإصدار المراسيم بقوانين، نظراً لأن النظام الدستوري البحريني تبنى نظام المجلسين، وبالتالي لا يمكن للملك أن يصدر المراسيم بقوانين ومجلس الشورى قائم، وقد أكدت ذلك المذكرة التفسيرية لدستور عام 2002 بنصها على ((... أو بعد شهر من أول اجتماع للمجلسين في حالة حل مجلس النواب وتوقف جلسات مجلس الشورى ...)).

رابعاً: حل البرلمان:

لقد جعلت غالبية الدساتير حالة الحل أو الفترة التي يكون فيها البرلمان منحلاً؛ أحد حالات غياب البرلمان التي تجيز للسلطة التنفيذية إصدار مراسيم بقوانين فيها، ونظراً لما قد يترتب على قرار الحل الذي تملكه السلطة التنفيذية تجاه البرلمان، فقد حرصت بعض الدساتير على ضمان التواجد البرلمان في هذه الفترة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية أثناء غياب البرلمان بشكل عام ومنها حق الأولى في إصدار المراسيم بقوانين، مما يتطلب أن أقسم البحث في هذا الموضوع إلى نقطتين، سأخصص الأولى لبيان مفهوم الحل كأحد حالات غياب البرلمان، فيما سأتطرق في النقطة الثانية عن الوجود البرلماني أثناء غياب الحياة البرلمانية الناتجة عن حل البرلمان، وذلك على النحو الآتي:

1- حل البرلمان كأحد حالات غياب الحياة البرلمانية:

يقصد بالحل هو حق يعطى السلطة التنفيذية لإنهاء حياة المجالس النيابية قبل موعدها الطبيعي، فهو بمثابة وضع نهاية للفصل التشريعي قبل الموعد العادي الذي حدده الدستور [3]،

---

[1] أ د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 81

[2] نصت المادة (55/ب) على أنه ((إذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشورى)).

[3] د. يحيى الجمل – النظام الدستوري في الكويت – ص 398

ووسيلة لتحكيم الأمة فيما يقع من نزاع بين الحكومة والبرلمان، حيث أنه يؤدي في نهاية الأمر إلى سيادة الأمة، إذ ستكون الكلمة النهائية بعد الحل لهيئة الناخبين التي يكون لها اختيار من تشاء من النواب لتمثيلها[1].

وقد قرر الدستور المصري لعام 1923 صدور هذه اللوائح فيما بين أدوار انعقاد البرلمان، مما أثار الخلاف بين الفقه – كما أشرنا – حول المقصود من هذا القيد الزمني وما إذا كان يجوز إصدارها في فترة الحل، وعلى الرغم من هذا الخلاف فقد جرى العمل على إصدار المراسيم بقوانين في فترة الحل، أسوة بالفترات التي تتخلل أدوار انعقاد البرلمان، وقد كان من حسنات دستور سنة 1956 والدساتير التالية أن وضعت حداً لهذا الخلاف بنصها الصريح على فترة الحل [2].

وقد نظم الدستور المصري لعام 1971 صلاحية حل البرلمان بالمادة (136)[3] والتي كانت تتطلب قبل صدوره – أي القرار بحل البرلمان – إجراء استفتاء شعبي لهيئة الناخبين لتقول كلمتها في هذا الشأن، فإذا وافق الشعب في الاستفتاء يتم حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة لتشكيل برلمان جديد أما لو رفض الشعب الحل فإن ذلك يعد تجديداً من الناخبين لممثليهم في البرلمان.

إلا أن المادة المذكورة قد عدلت في عام 2007 [4]، وأدى هذا التعديل إلى حذف اللجوء إلى الاستفتاء، حيث تم ربط حالة الحل بوجود الضرورة فقط، فهو بذلك يكون قد صادر إرادة الشعب ورأيه في الحل، فمهما يصيب عملية الاستفتاء من تعقيد أو تلاعب إلا أنها تبق ضمانة لعدم إساءة استعمال السلطة[5]. إلا أن دستور 2012 إعادة شرط الاستفتاء بموجب المادة (127) وكذلك فعلت المادة (137) من دستور 2014.

---

[1] د. رمزي طه الشاعر – النظرية العامة للقانون الدستوري – ص 530

[2] د. محمود محمد حافظ – المرجع السابق – ص 268

[3] التي كانت تنص على ((لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب، ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل، أصدر رئيس الجمهورية قراراً به. ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخاب)).

[4] تنص المادة (136) بعد التعديل على أنه ((لا يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرار بحل مجلس الشعب إلا عند الضرورة. وإذا حل المجلس في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد لذات الأمر. ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل. ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخاب)).

[5] د. جهاد زهير ديب الحرازين – حق حل البرلمان في النظم الدستورية – مكتبة الوفاء القانونية – الطبعة الأولى – الإسكندرية – 2013 – ص 145

وفي الكويت، أقر المشرع الدستوري حق السلطة التنفيذية في حل مجلس الأمة بموجب المادة (107) بنصها على ((للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، على انه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى. وإذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل. فان لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فورا كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد))، وكذلك أقر المشرع الدستوري البحريني هذا الحق بالمادة ((42/ج) التي تنص على ((للملك أن يحل مجلس النواب بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، وذلك بعد أخذ رأي رئيسي مجلسي الشورى والنواب ورئيس المحكمة الدستورية، ولا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى)).

وبالرغم من تغاير التشريعات المذكورة في تحديد شروط اللجوء لهذا الحق، إلا أنها لا تثير أية صعوبة ما، إذ تستطيع السلطة التنفيذية أن تتزي بثوب المشرع في الفترة التي لا يوجد بها مجلس نيابي على الإطلاق، ففي هذه الحالة يكون بديهياً ومقبولاً أن تحل السلطة التنفيذية محل المشرع الغائب في إصدار ما يلزم من مراسيم بقوانين لمواجهة الحالات التي تستوجب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير[1].

والجدير بالذكر، أن المشرع الدستوري الأردني قد ذهب باتجاه مغاير عن نظرائه، حيث حصر حالات غياب البرلمان في حالة واحد فقط وهي حالة حل مجلس النواب فقط، وهي الحالة الوحيدة التي تتيح للسلطة التنفيذية إصدار المراسيم بقوانين (المراسيم بقوانين) وفقاً لنص المادة (94)- المعدلة في عام 2011 - التي تنص على أنه ((عندما يكون مجلس النواب منحلاً، يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة ...))، وذلك بعد أن كانت المادة المذكورة – قبل تعديلها- تجيز لمجلس الوزراء بعد موافقة الملك إصدار القوانين المؤقتة إذا كان مجلس الأمة ((غير منعقد أو منحلاً))، أي فيما بين أدوار الانعقاد أو انتهاء الفصل التشريعي بالإضافة إلى فترة الحل[2].

---

[1] أ د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا – المرجع السابق – ص 9

[2] عُدلت المادة (94) من الدستور الأردني بموجب التعديل المنشور بالجريدة الرسمية في العدد رقم (5117) تاريخ 2011/10/1. وقد كان نص المادة قبل التعديل هو ((عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلاً يجوز لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة...))

كما يلاحظ، أن حل البرلمان يقصد به حل المجلس المنتخب بشكل أساسي، كمجلس النواب في البحرين، فلا يتصور أن يقع الحل على المجلس المعين كما هو الحال في مجلس الشورى المعين من قبل الملك[1]، فكل ما في الأمر عند حل مجلس النواب، يتم إيقاف جلسات مجلس الشورى لحين انتخاب مجلس نواب جديد وفقاً لما نصت عليه الفقرة (ج) من المادة (55) من دستور مملكة البحرين.

ومن الجدير بالملاحظة في التشريعات المقارنة ما نصت عليه المادة (131) من الدستور المصري لعام 2012 (الملغي)، حيث منح الدستور صلاحية التشريع كاملة لمجلس الشورى – الذي يتضمن على أعضاء منتخبين وآخرين معينين من قبل رئيس الجمهورية – في حالة حل مجلس النواب، حيث نصت المادة المذكورة على أنه ((عند حل مجلس النواب، ينفرد مجلس الشورى باختصاصاتهما التشريعية المشتركة؛ وتعرض القوانين التي يقرها مجلس الشورى خلال مدة الحل على مجلس النواب، فور انعقاده، لتقرير ما يراه بشأنها. وعند غياب المجلسين، إذا طرأ ما يستوجب الإسراع باتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات لها قوة القانون، تعرض ...)).

ويثار تساؤل مهم في هذا الصدد، مفاده، هل تمتد صلاحية السلطة التنفيذية لإصدار المراسيم بقوانين إذا كان البرلمان منحلاً بغير قرار من السلطة التنفيذية ؟

نعم تستطيع السلطة التنفيذية إصدار المراسيم بقوانين في أية حالة يكون فيها البرلمان منحلاً، فالنصوص الدستورية كانت عامة ومطلقة والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يقيد بحكم آخر، وبالتالي إذا كان حل البرلمان بواسطة حكم قضائي[2] أو بقرار ذاتي منه أو حُل تلقائيً بقوة القانون (الدستور) أو الحل الإلزامي أو الحل بواسطة الاستفتاء الشعبي[3]، يحق للسلطة التنفيذية

---

[1] أما في مصر، فقد كان دستور 1971 يجيز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشورى وفقاً للمادة (204) المضافة بموجب التعديل الدستوري الصادر في 1980/6/26، والتي تنص على أنه ((لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشورى إلا عند الضرورة، ويجب أن يشتمل قرار حل المجلس على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشورى في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل. ويجتمع المجلس خلال الأيام العشرة التالية لإجراء الانتخابات))، فيما اكتفى دستور 2014 بمجلس واحد فقط هو مجلس النواب وفقاً لنظام المجلس الواحد.

[2] واعني بهذا، أن يصدر حكم من المحكمة الدستورية يقضي ببطلان إجراءات انتخاب أعضاء البرلمان المبنية على أحكام مخالفة للدستور، وما يترتب على هذا الحكم من بطلان لعملية الانتخاب واعتبار المجلس المنتخب كأن لم يكن، للمزيد حول هذا، انظر الأحكام القضائية المذكورة في هامش الصفحات (201-202) من هذه الأطروحة.

[3] أنظر في تفصيل هذه الأنواع: د. جهاد زهير ديب – المرجع السابق – من ص 125 إلى 148

إصدار ما تراه – تحت ظرف الاستعجال- من مراسيم بقوانين لمواجهة حالات لا تحتمل التأجيل حتى انعقاد البرلمان، والتي تخضع لرقابة البرلمان الجديد.

2- الوجود النيابي في فترة غياب الحياة النيابية:

عندما تستعمل السلطة التنفيذية مكنتها في حل البرلمان كأداة مقابلة لحق الأخير في تحريك مسئوليتها السياسية، فإن البرلمان يغيب عن ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية لفترة محددة أو غير محددة[1]، مما يترك العنان للسلطة التنفيذية بأن تتصرف بأريحية تامة أو نسبية لعدم وجود برلمان يراقب تصرفاتها التنفيذية أو التشريعية في فترة حلولها عنه، ولذلك، تعمد بعض الأنظمة الدستورية، عند إحلال دستورها القديم بدستور جديد أو إحداث تغييرات جوهرية في دستورها النافذ، على حماية تصرفات السلطة التنفيذية في الفترة السابقة على عودة البرلمان لحياته النيابية الطبيعية عن طريق تضمين نصوصها القانونية أو الدستورية أحكاماً تبعد البرلمان عن رقابتها باستثنائها من إجراء العرض في المسائل التي يتطلب التصديق عليها من قبل الأخير، وهو ما نراه في النظام الدستوري البحريني حسبما جاء في نص المادة (121/ب) بشأن المراسيم بقوانين السابقة على أول اجتماع للمجلس الوطني في 2002، كذلك قصر رقابة مجلس النواب فيما يتعلق بأعمال أعضاء السلطة التنفيذية وتصرفاتهم، على ما يتم منها بعد تاريخ انعقاد المجلسين في أول فصل تشريعي – وهو 24 ديسمبر 2002- فلا يجوز له التعرض لما تم من أفعال أو تصرفات سابقة على هذا التاريخ[2].

وبخلاف ما سبق، فقد يتدبر المشرع الدستوري أسلوباً دستورياً حديثاً ومتطوراً يضمن فيه التواجد البرلماني في كل وقت، حتى في عطلته البرلمانية أو في فترات غيابه، ليضمن استمرار رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية في فترة غيابه.

لذلك، تطلبت بعض الأنظمة الدستورية وجود نوع من الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية أثناء فترة حل البرلمان، فهذه الأنظمة لم تقف عند حد إحاطة أداة الحل البرلماني بضمانات معينة – تقليدية – كتحديد موعد لإجراء الانتخابات العامة الجديدة ودعوة الناخبين لاختيار أعضاء المجلس الجديد، كما لم تقف عند حد السماح للحكومة، وفي حدود معينة بممارسة سلطة التشريع

---

[1] كما هو الحال في حالة تعطيل أو تجميد الحياة النيابية على النحو الذي سأبينه بالتفصيل في المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذه الأطروحة.

[2] المادة (45) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب

أثناء غياب البرلمان، على أن تعرض ما أصدرته خلال فترة الحل على البرلمان الجديد لإقـــراره أو رفضه حسب القواعد التي تتبناها هذه الدساتير، وإنما تبنت هذه الأنظمة الدستورية أحكاماً أكثر أهمية وحيوية، عندما فرضت وجود نوع من الحضور البرلماني ومكنته من فرض الرقابة علـــى أعمال السلطة التنفيذية خلال فترة الحل[1].

وتتنوع صور الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية بشأن ما تتخذه من إجراءات في فترة غياب البرلمان، في الحالات التالية:

أ- عودة البرلمان المنحل لمباشرة اختصاصاته:

تعمل غالبية الأنظمة الدستورية على إحاطة " أداة الحل " ببعض الضمانات التـــي تكفـــل حسن استخدامها، وعدم لجوء السلطة التنفيذية إليها بغير حاجة ملحة، فبالإضافة إلـــى ضـــمانات الحل المتمثلة في تسبيب قرار الحل وعدم تكرار الحل لذات الأسباب، تشترط بعض الدســـاتير – عادة – أن يتضمن أمر الحل على دعوة الناخبين لانتخابات جديدة[2]، ولأجل إلا تطول الفترة بين إنهاء نيابة المجلس المحلول وبين انعقاد المجلس الجديد، فإن المشرع الدستوري يحدد عادة مـــدى زمني لا بد أن ينعقد فيه المجلس الجديد[3]، فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية، ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد[4].

إلا أن بعض الدساتير تخرج عن القاعدة السابقة، فأما أن تورد عليها استثناءً، وأما أن لا تنص عليها فيصعب تفسيرها، ففي الحالة الأولى، نجد أن المادة (62) من دستور البحرين أوردت استثناءً على هذه القاعدة بأن أتاحت للملك تأجيل إجراء الانتخابات إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء الانتخاب أمر متعذر[5]، فإذا استمرت هذه الظروف، فللملك، بناء على رأي مجلس الوزراء، إعادة المجلس المنحل ودعوته إلى الانعقاد، ويعتبر هذا المجلـــس

---

[1] أ.د. عادل طالب الطبطبائي – الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان– مجلة الحقوق – مجلس النشر العلمـــي بجامعة الكويت – السنة الخامسة عشرة – العدد الثاني والثالث والرابع – يونيو، سبتمبر 1991 – ص 15

[2] الفقرة الثانية من المادة (137) من دستور مصر المعدل لعام 2014 والفقرة الثانية من المادة (107) من الدستور الكـــويتي والمـــادة (65) من دستور البحرين لعام 1973

[3] د. رمزي الشاعر – النظرية العامة للقانون الدستوري – ص 535

[4] الفقرة الأخيرة من المادة (107) من الدستور الكويتي والفقرة (أ) من المادة (64) من الدستور البحريني المعدل لعام 2002

[5] الفقرة (ب) من المادة (64) من دستور البحرين

قائماً من تاريخ صدور المرسوم الملكي بإعادته، ويمارس كامل صلاحياته الدستورية، وتنطبق عليه أحكام الدستور بما في ذلك المتعلق منها باستكمال مدة المجلس وحله، وتعتبر الدورة التي يعقدها في هذه الحالة أول دورة عادية له بغض النظر عن تاريخ بدئها[1].

أما الصورة الثانية، يتقاعس فيها المشرع عن تضمين دستوره بهذا الحكم، كما هو الحال في مصر، فعلى الرغم من صراحة نص المادة (127)من دستور مصر لعام 2012 على حكم استرداد المجلس المنحل كامل صلاحية الدستورية[2]، نجد أن كل من المادة (136) من دستور 1971 والمادة (137) من دستور 2014 لم تنصان عليه، ونتيجة لذلك، يرى الفقيه الطماوي أنه من المتعذر القول بتطبيق هذا الحكم استنتاجاً إذا لم ينص عليه الدستور صراحة، وإن كان من الممكن الدفاع عن هذا التفسير، على أساس أن قرار الحل، وقد قيده الدستور بشرط اجتماع المجلس الجديد خلال فترة محددة، فإن هذا الشرط يكون بمثابة الشرط الفاسخ. فإذا تخلف الشرط، بطل قرار الحل بأثر رجعي، ومثل هذا التفسير سليم من الناحية النظرية المجردة، إلا أن سير المؤسسات الدستورية لا يعتمد على مجرد التفسير السليم للقانون، فقد تحومها ملائمات سياسية وعملية تعطل من قواعد التفسير السليم، فيكون من الأولى النص عليها صراحة في صلب الدستور – كما فعل دستوري الكويت والبحرين –لتقطع كل جدل حول سلامة التفسيرات[3].

فهذه الصورة تتضمن نوعاً من الجزاء السياسي على الحكومة، أكثر من تطلبها نوعاً من الحضور البرلماني، لأن هذه الصورة في الواقع تسمح بعدم وجود هذا الحضور طوال مدة الحل، اكتفاء منها بما تنص عليه النصوص الدستورية الأخرى من وجوب عرض القرارات –التي

---

[1] الفقرة (ج) من المادة (64) من دستور البحرين، يلاحظ، أن هذا الحكم يأتي بخلاف المقرر به في ظل المادة (65) من دستور 1973 التي اكتفت ببيان أثر عدم إجراء الانتخابات وهو عدوة المجلس المنحل دون إعطاء الأمير حق تأجيل الانتخابات، حيث نصت على أنه ((للأمير ان يحل المجلس الوطني بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، ولا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى. وإذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل. فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته التقديرية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد)).

[2] نصت المادة (127) من دستور مصر لعام 2012 على أنه ((... فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة على الحل أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات مبكرة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية. وإذا لم توافق هذه الأغلبية على الحل، يتعين على رئيس الجمهورية أن يستقيل من منصبه. وإذا لم يتم إجراء الاستفتاء أو الانتخابات في الميعاد المحدد، يعود المجلس إلى الانعقاد من تلقاء نفسه في اليوم التالي لانقضاء الميعاد

[3] د. سليمان محمد الطماوي – السلطات الثلاث – ص 538

أصدرتها الحكومة أثناء فترة الحل- على البرلمان لفحصها وإبداء رأيه فيها[1] بعد عودته لمباشرة اختصاصاته سواء بعودة المجلس المزمع حله أو المجلس الجديد.

ب- تعديل تشكيل الحكومة التي حلت البرلمان:

هناك بعض التشريعات تتطلب في حالة حل البرلمان إجراء تعديل في تشكيل الحكومة التي قامت بالحل، من أجل ضمان وجود دور برلماني عند اتخاذ القرارات الحكومية، ومن أمثلة هذه الدساتير، الدستور الفرنسي الصادر عام 1946 قبل تعديله عام 1954 والذي نص بالمادة (52) منه على أنه في حالة حل البرلمان، فإن مجلس الوزراء يستمر في وظيفته لتصريف الأمور الجارية، باستثناء رئيس المجلس ووزير الداخلية، كما يقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الجمعية الوطنية رئيساً لمجلس الوزراء، والذي يقوم بدوره بتعيين وزير الداخلية بالاتفاق مع مكتب الجمعية الوطنية، إضافة إلى تعيين أعضاء المجموعات السياسية غير الممثلة في البرلمان كوزراء دولة في الحكومة. ولا شك أن هذا التكوين الجديد لمجلس الوزراء يجعل منه بمثابة لجنة مصغرة من لجان البرلمان، ويضمن مشاركة البرلمان المنحل في أعمال الحكومة المستقيلة التي تتولى تصريف الأمور الجارية[2].

ومثال آخر، ما نص عليه الدستور التركي الصادر عام 1961 والذي يفرض تغييرات في تكوين الحكومة عند حل البرلمان، حيث نصت المادة (109) منه على أن وزراء العدل والداخلية والمواصلات والاتصالات يستقيلون قبل الانتخابات العامة للجمعية الوطنية إذا تقرر إجراء هذه الانتخابات قبل موعدها العادي او قرر البرلمان حل نفسه. وفي حالة حل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية بموجب الشروط المحددة في المادة (108) من الدستور، فإن كلاً من رئيس الوزراء والوزراء المستقيلون يشكلون مجلس وزراء والذي يضم الأعضاء غير الممثلين في المجلس الكبير الذي يتكون من مجلسي البرلمان وكذلك أعضاء الأحزاب السياسية في الجمعية الوطنية حسب نسبة تمثيلهم فيها. كما تنص المادة (108) على أنه لا يجوز طرح الثقة بالمجلس الوزاري المؤقت والذي يستمر في عمله حتى اجتماع البرلمان الجديد بعد انتخابه[3].

---

[1] أ.د. عادل طالب الطبطبائي – الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان – ص 20

[2] المرجع نفسه – ص 15

[3] المرجع نفسه – ص 16

يتبين مما تقدم أن نية المشرع اتجهت إلى ضمان نزاهة الانتخابات من خلال تعديل تشكيل الحكومة؛ حتى لا يكون هناك أية مؤثرات من الحكومة على الناخبين، لذا اتجهت الدساتير لتعديل تشكيل الحكومة التي ستعمل على تصريف الأمور الجارية خلال الفترة الواقعة بين الحل وإجراء الانتخابات الجديدة[1].

ج- استمرار البرلمان المنحل في أداء وظائفه:

تقرر بعض التشريعات أن البرلمان المنحل يستمر في أداء وظيفته التشريعية حتى إجراء الانتخابات العامة واجتماع المجلس التشريعي الجديد لتفادي غياب الجهاز التشريعي بقرارٍ منه.

ومن أمثلة هذه الدساتير، الدستور الهولندي، فقد جرى العمل في ظله، أن قرار الحل – منذ عام 1917 – لا ينتج آثاره في مواجهة المجلس المنحل إلا من لحظة اجتماع المجلس الجديد. والحجة في هذا الأسلوب أن المجلس لا يفقد صفته في تمثيل الأمة من تاريخ صدور قرار الحل، وإنما من تاريخ إجراء الانتخابات العامة الجديدة. ولا شك أن هذا الاتجاه يتجنب وجود فراغ في الجهاز التشريعي خلال وقت الحل. وبذلك يضمن لأعضاء البرلمان الاستمرار في احتلال مقاعدهم[2].

وتتبنى دول أخرى هذا النهج، حيث يتطلب دستور بلغاريا – قبل سقوط النظام الشيوعي – في حالة حل البرلمان لنفسه، استمراره في عمله إلى حين انتخاب المجلس الجديد. وتتبنى الدول الاسكندينافية هذا الاتجاه كذلك، لكن مع إضافة قيد مهم مؤداه أن يتم دعوة أعضاء البرلمان المنحل في الحالات التي تتطلب اتخاذ قرارات ذات صفة عاجلة. ويأخذ الدستور النمساوي لعام 1920 بهذا الاتجاه في مادته (29/ف3) والتي تنص على أنه في حالة الحل الذاتي، أي إصدار البرلمان قراراً بحل نفسه فإن اختصاص البرلمان التشريعي يستمر حتى اجتماع المجلس الجديد. ومع ذلك لا بد من الإشارة إلى أن التعديل الذي أدخل على الدستور في عام 1939 قد جعل هذا الحكم مقتصراً على حالة الحل الذاتي ولم يمد نطاقه إلى حالة قيام رئيس الدولة بحل البرلمان. وبذات النهج نص على ذلك الدستور التركي لعام 1961، وكذلك الدستور الدنماركي والدستور

---

[1] د. جهاد زهير ديب الحرازين – المرج السابق – ص 303

[2] أ. د. عادل طالب الطبطبائي – الرقابة السياسية على أعمال الحكومة ... – ص 17

السويدي الصادر عام 1974 عندما قررا أن الصفة التمثيلية لأعضاء البرلمان المنحل تستمر حتى إجراء الانتخابات العامة في الدانمارك وحتى اجتماع المجلس الجديد في السويد[1].

غير أن بعض النظم الدستورية لا تطبق الحل السابق إلا في بعض الحالات، وبالتحديد عندما تمر الدولة في ظروف غير طبيعية، ومثل ذلك نجده في انجلترا حيث تقضي الأعراف الدستورية هناك أنه في حالة وفاة الملك في الفترة بين حل البرلمان وإجراء الانتخابات الجديدة، أو الوقت المحدد لاجتماع المجلس المنتخب، فإن على أعضاء مجلس العموم المنحل الاجتماع خلال ستة أشهر. كما نجد هذا الاتجاه في دستور اليونان لعام 1911 والمعدل في 1952 على وجوب دعوة البرلمان المنحل للانعقاد في حالة وفاة الملك أو اعتزاله للعرش خلال فترة الحل، كما تبنى الدستور اليوناني بعد إعلان الجمهورية فيها هذا الاتجاه، عندما أوجب دعوة المجلس المنحل للانعقاد من أجل انتخاب رئيس الجمهورية الجديد، و1لك في حالة خلو منصب الرئاسة بسبب عدم قدرة رئيس الدولة على القيام بمهامه[2].

ومن الدساتير العربية التي أخذت بهذا الاتجاه الدستور المغربي في الفصل (107) بعد تعديل 1992، والذي نص على أنه ((إلى حين انتخاب مجلس البرلمان المنصوص عليه في الدستور يحتفظ مجلس النواب القائم حالياً بصلاحياته ليقوم على وجه الخصوص بإقرار القوانين اللازمة لتنصيب مجلسي البرلمان الجديدين، وذلك دون الإخلال بالأحكام المنصوص عليها بالفصل (27) من هذا الدستور)). كذلك طبق الدستور الصومالي الموقوف الصادر عام 1960 بالمادة (4/53) التي نصت على ((وفي جميع الأحوال يظل المجلس المنحل قائماً بجميع سلطاته حتى تاريخ إعلان نتائج انتخابات المجلس الجديد)). وأخيراً أخذ الدستور الأردني بذلك، حيث نصت المادة (85) منه على أنه ((إذا تعذر الحكم على من له ولاية الملك بسبب مرض عقلي فعلى مجلس الوزراء بعد التثبت من ذلك أن يدعو مجلس الأمة في الحال إلى الاجتماع، وإذا كان مجلس النواب عندئذ منحلاً أو انتهت مدته ولم ينتخب المجلس الجديد، يدعى إلى الاجتماع إلى هذا الغرض مجلس النواب السابق))[3].

---

[1] المرجع نفسه – ص 18

[2] المرجع نفسه – ص 19

[3] د. جهاد زهير ديب الحرازين – المرج السابق – ص 301

د- دعوة المجلس المنحل للانعقاد مؤقتاً:

وفقاً لهذا الأسلوب، يلزم الدستور الحكومة بدعوة المجلس التشريعي للانعقاد لكي تعرض عليه القرارات التي أصدرتها خلال وقت الحل والتي لها صفة عاجلة، ومن هذه الدساتير يمكن ان نذكر الدستور الإيطالي الذي يقرر إذا لم يجتمع البرلمان الجديد، فإن سلطات المجلس القديم تعود إليه، وفق المادة (61) منه، فهذه المادة لم تفرق بين حالة انتهاء الفصل التشريعي بسبب انتهاء مدته القانونية أو بسبب الحل. كما أن المادة (77/ف2) من الدستور تنص على أن الحكومة تدعو البرلمان، ولو كان منحلاً لكي تعرض عليه القرارات التي لها قوة القانون والتي قامت بإصدارها وذلك لمواجهة الظروف القاهرة والتي تتطلب اتخاذ إجراءات عاجلة[1].

هـ- أسلوب اللجنة البرلمانية الدائمة:

أخذت بعض الدساتير بأسلوب اللجنة الدائمة التي تستمر وتبقى تمارس الرقابة على أعمال الحكومة خلال فترة الحل حتى إتمام انتخاب المجلس الجديد بدلاً من المجلس المنحل، حيث يتبنى الدستور النمساوي الصادر عام 1920 هذا الاتجاه في المادة (55) منه والتي نصت على ((تكوين لجنة برلمانية دائمة تغطي موافقتها على المراسيم التي تصدرها الحكومة خلال فترة الحل، وذلك إذا كان الحل قد أعلن من قبل رئيس الدولة بموجب الفقرة الأولى من المادة (29) من الدستور))[2].

وقد نص الدستور الاسباني الصادر عام 1987 في المادة (78/ف3) منه على قيام كل من مجلسي البرلمان بتكوين لجنة دائمة تتولى ممارسة وظائفه المنصوص عليها في المادتين (86) و(116) من الدستور على وجه الخصوص، وذلك في حالة حل البرلمان أو انتهاء مدة ولايته. حيث تنص المادة (86) على اختصاص اللجنة بتقدير ملاءمة الإجراءات ذات الصفة العاجلة التي اتخذتها الحكومة في حالة الضرورة، وبموجب هذا الأسلوب يمكن تجنب دعوة البرلمان للانعقاد، كما هو الحال في الدستور الإيطالي، أما المادة (116) فهي تنص على تقدير الإجراءات الحكومية المتخذة في حالة الضرورة الملحة والتي لا يمكن حل البرلمان خلالها. ومن

---

[1] أ.د. عادل طالب الطبطبائي – الرقابة السياسية على أعمال الحكومة ... –ص 20

[2] د. جهاد زهير ديب الحرازين – المرج السابق – ص 296

الجدير بالذكر أن نص المادة (116) من الدستور الإيطالي يشبه إلى حد كبير نص المادة (16) من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958[1].

و- أسلوب إكمال مدة الفصل التشريعي:

تذهب بعض الدساتير إلى اعتبار المجلس الجديد امتداداً للمجلس المنحل، بحيث لا تحسب له مدة نيابية جديدة، وإنما يكمل مدة المجلس السابق ويتم إجراء انتخابات جديدة عند نهاية المدة التي كانت للمجلس المنحل لو لم يكن قد حل. ومن هذه الدساتير دستور السويد الصادر عام 1974 (المادة 4 من الفصل الثالث)، ودستور البرتغال الصادر في سنة 1976 (المادة 2/174)، حيث نص كلاهما على أن المجلس الجديد لا يبدأ مدة نيابية جديدة وإنما يكمل تلك المدة التي بدأها المجلس المنحل[2].

وهذا الحل يقصد به تجنب وجود أي تأثير على مدة الفصل التشريعي، وبالتالي عدم وجود فراغ قانوني في هذه الحالة، ولكن يلاحظ أن عدم وجود المجلس النيابي متحقق في هذا المثال، إذ تبقى البلاد دون مجلس إلى حيث انعقاد المجلس الجديد، وكل ما هناك أن مدة الفصل التشريعي لا تنقطع. ويتبنى نفس هذا الاتجاه كذلك دستور جمهورية جنوب أفريقيا[3].

ز- أسلوب عدم حل المجلس النيابية العليا أثر حل المجالس الدنيا:

لقد نشأ نظام المجلسين في إنجلترا، إذ تكون من مجلس العموم ومجلس اللوردات على أساس البناء الطبقي للمجتمع الإنجليزي، فقد ظهر مجلس اللوردات أولاً ثم نشأ مجلس العموم لاحقاً، أحدهما أطلق عليه المجلس الأعلى والآخر المجلس الأدنى[4].

والأصل أن المجالس النيابية العليا المكونة عن طريق التعيين، تكون مدة ولاية العضو فيها مدى الحياة، وبذلك يكون المجلس غير قابل للحل، كما هو الحال في مجلس اللوردات الانجليزي، أما في الدول التي تسير على مبدأ الانتخاب كطريق لاختيار أعضاء هذه المجالس،

---

[1] أ.د. عادل طالب الطبطبائي – الرقابة السياسية على أعمال الحكومة ... – ص 24

[2] د. رمزي الشاعر – النظرية العامة للقانون الدستوري – ص 536

[3] أ.د. عادل طالب الطبطبائي – الرقابة السياسية على أعمال الحكومة ...– ص 25

[4] د. جهاد زهير ديب الحرازين – المرج السابق – ص 297

فتأخذ بأسلوب التجديد الجزئي لأعضاء المجلس كل فترة زمنية محددة، كما هو الحال في استراليا، وهولندا، واليابان، والمجلس الاتحادي النمساوي، وأيرلندا[1].

ويتضح لنا مما سبق، أن المجالس النيابية العليا يضمن لها النظام الدستوري صفتها الدائمة، غير أنه، مع ذلك، يلاحظ أن حل مجلس النواب، في هذه الدول، يشل نشاطات المجالس العليا، إذ تتطلب دساتير هذه الدول تأجيل اجتماعات المجلس الأعلى إلى حين إجراءات انتخابات مجلس النواب ، وبذلك لا يحقق هذا الأسلوب الحضور البرلماني المطلوب، طالما أن المجلس الأعلى غير قادر على القيام بسلطاته الدستورية. ومثل هذا القيد على اجتماعات المجلس الأعلى نجده في انكلترا بالنسبة لمجلس اللوردات، كذلك نجد دستور الجمهورية الثالثة في فرنسا ينص على تأجيل اجتماعات مجلس الشيوخ، عند حل مجلس النواب ولكن الدستور يعود ليستثني من ذلك حالة خلو منصب رئيس الدولة حيث يوجب اجتماع مجلس النواب ومجلس الشيوخ، غير أن بعض الفقهاء لاحظوا أن مجلس الشيوخ لا يملك، في هذه الحالة، القيام بأي عمل تشريعي [2].

ومن الدساتير العربية التي أخذت بهذا النهج الدستورين الأردني والبحريني[3]، وكذلك الدستور المصري لعام 2012، غير أن هذا الأخير أتى بفكرة متطورة ومستحدثة عن سابقيه من الدساتير المصرية والدساتير المشار إليها، فقد استحدث أسلوباً جديداً ينص على عدم توقف جلسات مجلس الشورى في فترة حل مجلس النواب، بل يظل ويمارس اختصاصات المجلسين المشتركة في التشريع، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (131) على أنه ((عند حل مجلس النواب، ينفرد مجلس الشورى باختصاصاتهما التشريعية المشتركة؛ وتعرض القوانين التي يقرها مجلس الشورى خلال مدة الحل على مجلس النواب، فور انعقاده، لتقرير ما يراه بشأنها)). يذكر أن دستور مصر (المعدل) لعام 2014 قد ألغى وجود مجلس الشورى مكتفياً بمجلس النواب.

ح- الدعوة للانتخابات العامة قبل حل البرلمان:

هذا الاتجاه الفريد، والذي يسير في عكس توجهات الدساتير السابقة، نص عليه دستور جيكوسلوفاكيا قبل سقوط النظام الشيوعي فيها، إذ ينص الدستور على أنه في حالة عدم اتفاق

---

[1] أ.د. عادل طالب الطبطبائي – الرقابة السياسية على أعمال الحكومة ... – ص 25

[2] المرجع نفسه – ص 26

[3] تتجه بعض الدساتير العربية، التي تتبنى نظام المجلسين، إلى إتباع أسلوب تأجيل اجتماعات المجالس المعينة في حال حل المجالس المنتخبة، ومن ذلك الدستور الأردني الذي نص في مادته (2/66) على أنه ((إذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الأعيان))، وكذلك الدستور البحريني الذي نص في مادته (55/ب) على أنه ((إذا حُل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشورى))

مجلسي البرلمان على مشروع القانون فإن رئاسة البرلمان تنظم عملية انتخاب البرلمان الاتحادي قبل 60 يوماً من حله، أي أن الانتخابات للمجلس الجديد تجري والمجلس المراد حله لا يزال قائماً من الناحية الدستورية[1].

الفرع الثاني: حالة الاستعجال:

لا يكفي غياب البرلمان ليكون بمقدور السلطة التنفيذية إصدار مرسوم بقانون يدخل في النطاق الموضوعي للمشرع، بل يجب أن تطرأ حالة الاستعجال التي بموجبها تستطيع السلطة التنفيذية استخدام هذه المكنة الاستثنائية في التشريع.

وقد اختلفت الدساتير في التعبير عنها ومدى الاعتداد بها كمبرر أساسي ولازم لإصدار المراسيم بقوانين، كما اختلف القضاء في تحديد وصف هذه الحالة ومدى ترادفها مع حالة الضرورة التي تجد أساسها في نظرية الضرورة المعروفة في الفقه الدستوري، كما كان للفقه دور بالغ في تفسير مدلول هذه الحالة التي تدفع السلطة التنفيذية للتشريع استثناءً محل البرلمان الغائب لمواجهة ظروف استثنائية، وهذا يتطلب منا أن نبحث في ماهية نظرية الضرورة أولاً، ثم أن نبين موقف الدساتير من تبني حالة الاستعجال وتوصيفها، من ثم موقفي القضاء والفقه، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: مفهوم نظرية الضرورة:

توشك فروع القانون كلها أن تعرف نظرية الضرورة، حتى أمكننا القول بأنها من النظريات العامة للقانون، ولقد كان القانون الجنائي بدوره هو أول فروع القانون التي عرفت نظرية الضرورة – القواعد القانونية التي تحمي الحق في الحياة – إلا أن ظهورها لم يتأخر كثيراً في فقه القانون الخاص وفي القانون الدولي العام [2].

ومع ذلك فإن جوهر نظرية الضرورة في كل القوانين واحد، إذ أنها تعبر دائماً عن وجود خطر جسيم يتهدد مصلحة جوهرية يعتد بها القانون، دون أن يكون لإرادة صاحب المصلحة المهددة أو الحق القانوني المهدد دخل في وقوع الفعل أو الأفعال التي تشكل هذا الخطر مما يتعين

---

[1] المرجع نفسه – ص 26

[2] د. يحيى الجمل – نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة – الطبعة الرابعة – دار النهضة العربية – 2005 – ص 13

أن يباح له أن يوازن بين مصلحته المهددة بالخطر والنص القانوني المهدد بمخالفته، والسماح له بمخالفة هذا النص القانوني لحماية حقه[1].

ولنظرية الضرورة – بالإضافة إلى ما سبق – وجهان، دستوري وإداري، فالوجه الدستوري يتصل ببحث علاقة السلطة التنفيذية بغيرها من السلطات، وذلك على اعتبار أن قيام حالة الضرورة يؤدي في بعض الصور إلى تعطيل أحكام الدستور وزيادة اختصاصات السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، كما يؤدي إلى وضع قيود على الحريات العامة المقررة في الدستور، أما الوجه الإداري فيتناول بحث أثر قيام حالة الضرورة على العمل الإداري من حيث مشروعيته ونوعه ومن حيث مد رقابة القضاء على هذا العمل[2]، لاسيما وأن الأخذ بهذه النظرية يؤدي إلى توسعة دائرة مبدأ المشروعية[3]، فتؤدي بالإدارة إلى الخروج على مقتضى مبدأ المشروعية كما هو معروف في الظروف العادية، ولكن لا تثريب عليها في ذلك من حيث المبدأ، إذ أن قاعدة " الضرورات تبيح المحظورات " التي أكدتها الشريعة الإسلامية تعد من القواعد المنطقية التي تمليها طبيعة الأمور [4].

وقد نالت نظرية الضرورة اهتمام الفقه، بين رافض ومؤيد لها، فالفقه الأنجلوسكسوني يرفض رفضاً كاملاً الاعتداد بها أو ترتيب آثار عليها ، حيث يرون ضرورة اللجوء إلى البرلمان في أوقات الأزمات لكي يعطي الحكومة سلطات استثنائية تواجهه بها تلك الظروف، ففي بريطانيا يمكن تعديل الدستور بنفس الأغلبية التي يمكن بها تعديل القوانين، أما الولايات المتحدة يملك رئيس الجمهورية صلاحيات تمكنه من مواجهة بعض الأزمات، وللكونجرس تفويضه تشريعياً عندما تعجز سلطاته عن مواجهة الأزمة، لما كان ذلك فإن الفقه في تلك البلاد لم يبرر للاستثناء على نظرية الضرورة لمواجهة الأزمات[5].

فيما انقسم فقه القانون العام في القارة الأوروبية إلى أقلية تقترب من الفقهاء الانجلوسكسون وأغلبية على غير ذلك، حيث يرفض بعض أعلام الفقه الدستوري الفرنسي أن

---

[1] أ د. سامي جمال الدين – لوائح الضرورة – ص 16

[2] ألفونسى الألفى – الأعمال الإدارية ونظرية الضرورة – مجلة القانون والاقتصاد – السنة السابعة – العدد الخامس– 1937 – ص 828

[3] د. أنور أحمد رسلان – المرجع السابق – ص 184

مبدأ المشروعية هو سيادة القانون، أي احترام أحكامه وسريانها على كل من الحاكم والمحكوم.

[4] د. ماجد راغب الحلو – القضاء الإداري – دار الجامعة الجديدة – 2010 – ص 45

[5] د. يحيى الجمل – نظرية الضرورة ... – ص 32

تكون الضرورة أساساً يبرر الخروج على القواعد القانونية – وفي هذا يلتقي مع الفقه الانجلوسكسوني– ولكنهم يقبلون أن يبنوا على أساسها نظرية واقعية أو سياسية، ومنهم "اسمان" و"بارتمليودويز" و"كاريه ديمالبرج" ، غير أنه هناك ثمة جانب من الفقه الفرنسي – يمثلهم "دوجي"و"هوريو" – يرى نفس ما ذهب إليه جملة الفقه الألماني – الذي يستند إلى فلسفة "هيجل" ونظريته عن الدولة – إلى اعتبار نظرية الضرورة نظرية قانونية واعتبارها مصدراً مباشراً غير مشروط للقواعد القانونية مادامت مقتضيات وجودها قائمة[1].

أما وقد أصبحت نظرية الضرورة حقيقة قانونية ودستورية في ظل اعتناق المشرع الدستوري لها، وفي إطار إحاطة تطبيقها بضمانات معقولة، فإن ذلك ساهم – وبحق – في تأييد غالبية الفقه المقارن والداخلي في الاعتراف بها والأهمية العملية لها في الظروف الاستثنائية، في ضوء توافر الضوابط التي أرساها المشرع والقضاء الدستوري [2]، ولأهمية هذه النظرية فقد تبنى المشرع الدستوري في دول عديدة بعض تطبيقاتها، فنظمها في قواعد أو نصوص قانونية ليتسنى للجهات الإدارية استخدامها عند الضرورة[3]، وقد اعترف بها القضاء الدستوري وأقر بتطبيقها وفقاً لأحكامها الواردة في النص الدستوري [4].

وقد تزايدت الحاجة فعلاً إلى هذه النظرية في ظل تصاعد الأزمات والحوادث الاستثنائية التي تخل بنظام الدولة وسير المؤسسات الدستورية، بما يبرر القيمة العملية لتوافر آليات دستورية استثنائية فيمكن معها للسلطة التنفيذية أحكام سيطرتها وإعادة الاستقرار لهذه المؤسسات، ولكن

---

[1] للاطلاع على المزيد من التفاصيل حول أسانيد وحجج كلا الفريقين، انظر : د. يحيى الجمل – نظرية الضرورة .... – ص 32 إلى 46

[2] د. احمد محمد عبدالنعيم – شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري – دار النهضة العربية – القاهرة – 2002 ص 20

[3] د. محمد عبدالله حمود الدليمي – القضاء الإداري – جامعة العلوم التطبيقية – مملكة البحرين – سلسلة الكتب القانونية (15) – 2008 – ص 53

[4] أقر القضاء الدستوري البحريني تطبيق نظرية الضرورة بشكلها العام، حيث بينت المحكمة الدستورية في احد أحكامها أنه ((وحيث إن نظرية الضرورة تعتبر قيداً على مبدأ سمو الدستور، إذ تجد هذه النظرية مجالاً لتطبيقها في الظروف الاستثنائية، التي قد تمر بها البلاد من خلال مواجهتا لأخطار أو أزمات تهدد سلامة المجتمع والأفراد والجماعات التي تعيش في ظله، مما يوجد مبرراً للسلطة العامة الحاكمة في الخروج على تلك القيود والضوابط القانونية، المتمثلة في مجموعة القواعد الدستورية والقانونية المطبقة في الظروف العادية، ويحق لهذه السلطة – نتيجة لذلك – اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة الظروف الطارئة، بل يجب عليها كذلك التحوط باتخاذ هذه الاجراءات لحماية كيان الدولة، استناداً إلى حق الدفاع الشرعي. ولما كانت نظرية الضرورة تصلح مبرراً للخروج على القواعد الدستورية والقانونية، فإن الظروف الاستثنائية التي تستدعي اللجوء إليها تتدرج من ضعف إلى القوة، وتختلف درجة خطورتها، ورغبة في عدم المساس بحقوق الحريات وحرياتهم إلا بالقدر اللازم لمواجهتها)).

حكم المحكمة الدستورية البحرينية في القضية رقم(ط.ح/2011/1) لسنة (9) قضائية –منشور بالجريدة الرسمية – العدد (3036) الخميس 26 يناير 2012 – ص 29

تكمن المشكلة في أمرين، الأول هو افتقاد مفهوم الضرورة إلى التحديد الدقيق، وترك أمر تحديدها للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة، فالتحديد الذاتي في هذه الأمور أمر يصعب تصدره بدون رقابة فعالة، والثاني هو عدم كفاية الضمانات اللازمة للتقليل من حجم الآثار السلبية الماسة بالحقوق والحريات العامة المحتمل حدوثها أثر تطبيق نظرية الضرورة، مع تقديرنا للرقابة البرلمانية من جانب، ومن حيادية القضاء الدستوري من جانب آخر[1].

ثانياً: موقف المشرع الدستوري من توصيف حالة الاستعجال:

انقسمت الدساتير في تبني ووصف حالة الاستعجال إلى قسمين.

يتبنى القسم الأول حالة الاستعجال كشرط أساسي ولازم لإصدار المراسيم بقوانين، غير أن هذا القسم قد اختلف في توصيفها، حيث يعبر عنها جانب من الدساتير بعبارة ((ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير))، وهو ما تبناه الدستور المصري بالمادة (156)والدستور الكويتي بالمادة (71) والدستور البحريني بالمادة (38)، أو وصفها بأنها ((أمر عاجل)) كما نص عليها البند (1) من المادة (109) من دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005.

فيما يذهب الدستور السوري لعام 2012 إلى اعتبار حالة الاستعجال من قبيل ((الضرورة القصوى))، ولقد كان لهذا الوصف الأثر البالغ في توسيع صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع، إذ مكنه هذا الشرط من إمكانية تولي سلطة التشريع – الاستثنائي– في جميع الأوقات، أي فيخارج دورات انعقاد مجلس الشعب أو أثناءها، حيث نصت المادة (113) من أنه ((يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلاً))، ويلاحظ على هذا النص المستحدث إنه يجسد طغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، فهو يخالف القاعدة العامة التي استقرت عليها معظم الدساتير في تلازم حالة الاستعجال مع شرط غياب البرلمان لإصدار المراسيم بقوانين، وبالتالي أرى أن المشرع الدستوري السوري في تنظيمه لسلطة إصدار المراسيم بقوانين يكون قد استند بشكل واضح على نظرية الضرورة السابق ذكرها والتي تتيح

---

[1] د. أحمد محمد عبدالنعيم – المرجع السابق – ص 21 – 23

للسلطة التنفيذية اتخاذ تدابير في وجود أو غياب البرلمان كما حو الحال في إصدار قوانين الكواري أو ما يسمى بلوائح الأزمات أو الأحكام العرفية.

وأخيراً، يذهب جانب ثالث من الدساتير التي تتبنى حالة الاستعجال إلى تحديد حالاتها على سبيل الحصر بخلاف الاتجاهين السابقين، فلا يدع مجالاً للتأويل والاجتهاد في تحديد نطاق المرسوم بقانون، ونرى ذلك من خلال نص المادة (1/94) من دستور الأردن لعام 1952، التي نصت على أنه ((عندما يكون مجلس النواب منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتي بيانها : أ- الكوارث العامة. ب- حالة الحرب والطوارئ. ج- الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأخير)).

أما القسم الثاني، فبالرغم من إقراره لحق السلطة التنفيذية في إصدار المراسيم بقوانين، إلا أن لا يتبنى حالة الاستعجال -أو حالة الضرورة - كشرط لإصدار المراسيم بقوانين، وهو ما نراه في مسلك المشرع الدستوري العماني، فيلاحظ عليه أنه لم ينص على شرط الضرورة والاستعجال في النص المنظم للمراسيم بقوانين، حيث أنه أجاز لرئيس الدولة إصدارها عند تحقق شرط واحد وهو غياب البرلمان، فقد نصت المادة (58 مكرر 39) من النظام الأساسي للدولة على أنه ((لجلالة السلطان إصدار مراسيم سلطانية لها قوة القانون فيما بين أدوار انعقاد مجلس عمان وخلال فترة حل مجلس الشورى وتوقف جلسات مجلس الدولة)).

أما في الجزائر، فقد نصت المادة (124) من دستور الجزائر لعام 1996على أنه ((لرئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتّخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعدّ لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدّستور))، ويرى أحد الفقه الجزائري[1] أن النص الأخير يخول رئيس الجمهورية تولي صلاحية التشريع في الظروف العادية من خلال التشريع بأوامر في كل المجالات المحتجزة للقانون فيما بين دورتي انعقاد البرلمان، بغض النظر عما إذا كان الموضوع يستدعي الاستعجال من عدمه، أما في الظروف الاستثنائية فيكون

---

[1] حميد شاوش – نظرية الضرورة في القانونيين الدستوري والإداري وتطبيقاتها في التشريع الجزائري – المكتبة المصرية للنشر والتوزيع – 2011 - ص 144 و145

الوضع أكثر اتساعاً بسبب أن الظروف الاستثنائية تؤدي إلى تجميع وتركيز كافة السلطات في يد رئيس الجمهورية الذي يتصرف وفق ما يراه مناسباً لمواجهة الأزمة.

ومما يبدو لي، أن المادة (124) سالفة الذكر، لم تجعل من حالة الاستعجال أو الضرورة متكأً وشرطاً لازماً للجوء السلطة التنفيذية إلى إصدار الأوامر التشريعية (المراسيم بقوانين) في الظروف العادية، فيما أخذت بها يتعلق في تطبيق السلطات الاستثنائية (قانون الطوارئ) المنصوص عليها بالمادة (93)في الظروف الاستثنائية[1]، التي تتيح للسلطة التنفيذية في غالبية الدول المقارنة سلطة تعطيل أحكام الدستور والتشريع لمواجهة الظروف الاستثنائية، ومنها الدستور الفرنسي من خلال تطبيق المادة (16) من الدستور.

ثالثاً: موقف القضاء من توصيف حالة الاستعجال:

لقد انقسم القضاء في توصيفه لحالة الاستعجال المبررة لإصدار المراسيم بقوانين إلى قسمين.

يذهب القسم الأول إلى حمل عبارة ((ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير)) بمعنى "الضرورة" في إطارها العام، التي تتيح للسلطة التنفيذية ممارسة هذا الاختصاص الاستثنائي في غياب البرلمان، وهو ما تبنته المحكمة الدستورية العليا في مصر والذي جاء في أحد أحكامها؛ أن ((سن القوانين عمل تشريعي تختص به السلطة التشريعية التي تتمثل في مجلس الشعب طبقا للمادة 86 من الدستور ولئن كان الأصل أن تتولى هذه السلطة بذاتها مباشرة هذه الوظيفة التي أسندها الدستور لها وأقامها عليها إلا أن الدستور قد وازن بين ما تقتضيه الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من تولى كل منهما لوظائفهما في المجال المحدد لها أصلاً وبين ضرورة المحافظة على كيان الدولة وإقرار النظام في ربوعها إزاء ما قد تواجهه في غيبة مجلس الشعب من مخاطر تلوح نذرها أو تشخص الإضرار التي تواكبها يستوي في ذلك أن تكون هذه المخاطر من طبيعة مادية أو أن يكون قيامها مستندا إلى ضرورة تدخل الدولة بتنظيم تشريعي

---

[1] والتي تنص على أنه ((يقرّر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهدّدة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدّستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. ولا يتّخذ مثل هذا الإجراء إلاّ بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدّستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. تخوّل الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتّخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدّستورية في الجمهورية. ويجتمع البرلمان وجوبا. تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذّكر التي أوجبت إعلانها)).

يكون لازما بصورة عاجلة لا تحتمل التأخير لحين انعقاد مجلس الشعب وتلك هي حالة الضرورة التي اعتبر الدستور قيامها من الشرائط التي تطلبها لمزاولة السلطة التنفيذية هـذا الاختصـاص استثناء من أصل قيام السلطة التشريعية على مهمتها الأصلية في المجال التشريعي إذ كان ذلـك وكانت التدابير العاجلة التي تتخذها السلطة التنفيذية لمواجهة حالة الضرورة نابعة من متطلباتهـا فلا انفكاكها عنها يوقعها في حومة المخالفة الدستورية ذلك أن توفر حالة الضرورة – بضوابطها الموضوعية التي لا تستقل السلطة التنفيذية بتقديرها – هي علة اختصاصها بمواجهة الأوضـاع الطارئة والضاغطة بتلك التدابير العاجلة بل هي مناط مباشرتها لهذا الاختصاص واليهـا تمتـد الرقابة الدستورية التي تباشرها المحكمة الدستورية العليا للتحقق من قيامها في الحدود التي رسمها الدستور ولضمان ألا تتحول هذه الرخصة التشريعية – وهى من طبيعة استثنائية – إلـى سـلطة تشريعية كاملة ومطلقة لا قيد عليها ولا عاصم من جموحها وانحرافها))[1].

وقد أخذت المحكمة الدستورية في البحرين بذات الأمر، إذ اعتبرت أن لجـوء السـلطة التنفيذية لإصدار المراسيم بقوانين يأتي بناءً على توافر حالة من حالات الضرورة، فبينت في أحد أحكامها، أن((ما تصدره السلطة التنفيذية من قواعد عامة ومجردة، بعضها يستلزمه السير العادي للإدارة، وهي اللوائح التنفيذية ولوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة، واللوائح الاستثنائية التي لا تصدر إلا في حالات الضرورة، ولا تعتبر من مسـتلزمات الوظيفـة الإدارية العادية، وهي اللوائح التفويضية، والمراسيم بقوانين ومرسوما إعلان الأحكـام العرفيـة وحالة السلامة الوطنية، تلجأ إليها السلطة التنفيذية في الحالات التي تقتضـي الظـروف تـدخلها لتنظيم مسائل تدخل أصلاً في اختصاص المشرع)) [2].

أما القسم الثاني من القضاء، فيتمثل في القضاء الكويتي الذي يحمـل شـرط الضـرورة كمبرر تلجأ إليه السلطة التنفيذية لتطبيق المادة (69) من الدسـتور المتعلقـة بـإعلان الأحكـام

---

[1] المحكمة الدستورية العليا المصرية – الطعن رقم 40 – لسنة 19 قضائية – تاريخ الجلسة 6-1-2001 – مكتـب فنـي 9 – رقـم الجزء 1 – ص 82

http://www.eastlaws.com/AhkamView.aspx?I=37084&H=&HM=142376#1

المصدر: شبكة قوانين الشرق –آخر زيارة 2014/12/14

[2] حكم المحكمة الدستورية البحرينية في القضية رقم(ط.ح/2011/1) لسنة (9) قضائية –منشور بالجريدة الرسـمية – العـدد (3036) الخميس 26 يناير 2012 – ص 23

العرفية[1]، وليس تطبيقاً للمادة (71) المنظمة للمراسيم بقوانين، حيث بين القضاء الكويتي في تفسيره لحالة الاستعجال المنصوص عليها في المادة (71) من الدستور الكويتي، من أن ((البين من هذه المادة أنه قد استهل نصها بعبارة «إذا حدث... ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ولم يستخدم النص عبارة «في أحوال الضرورة...» على نحو ما نص عليه الدستور في المادة (69) منه في حالة إعلان الحكم العرفي، وإنما استعملت العبارة الواردة بنص المادة (71) بما ينصرف معناها إلى شمول الأحداث والظروف العارضة، وما تقتضيه المصالح الملحة والأخطار المهددة، بما فيها الأحداث المتفاقمة والمستمرة التي تأخذ حكمها، دون قصر فهم المعني علي لزوم أن يجد حادث جديد، كما أن المقصود بعبارة «الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير»، هو الإسراع في اتخاذ إجراءات تشريعية لا تحتمل بطئا أو تسويفا، أما عن أمور السرعة فلا شبهة في أن كل الأمور التي تعرض بمراسيم إنما يقدر فيها وجه السرعة بقدرها، وتوزن بميزانها، ويحكم في كل أمر منها بمعيار وقته وظروفه ومحيطه، وما يتطلبه هذا الإجراء من أغراض))[2].

رابعاً: موقف الفقه من توصيف حالة الاستعجال:

يذهب غالبية الفقه [3] إلى وصف عبارة ((ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير)) بأنها الضرورة التي سميت هذه اللوائح باسمها [4]،وأن قيام حالة الضرورة أصلاً يستدعي ويوجب الإسراع في اتخاذ تدابير سريعة وعاجلة لمواجهة ظروف استثنائية [5]،ذلك أن منح السلطة التنفيذية الحق في التشريع من خلال المراسيم بقوانين بدلاً من السلطة التشريعية يعد

---

[1] والتي نصت على أنه ((يعلن الأمير الحكم العرفي في أحوال الضرورة التي يحددها القانون وبالإجراءات المنصوص عليها فيه، ويكون إعلان الحكم العرفي بمرسوم ، ويعرض هذا المرسوم على مجلس الأمة خلال الخمسة عشر يوما التالية له للبت في مصير الحكم العرفي، وإذا حدث ذلك في فترة الحل وجب عرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له . ويشترط لاستمرار الحكم العرفي أن يصدر بذلك قرار من المجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم. وفي جميع الأحوال يجب أن يعاد عرض الأمر على مجلس الأمة، بالشروط السابقة، كل ثلاثة أشهر)).

[2] حكم المحكمة الدستورية الكويتية – الطعن المقيد في سجل المحكمة الدستورية برقم (15) لسنة 2012 – طعون خاصة بانتخابات مجلس الأمة – ديسمبر 2012 – ص 16

[3] د. محمود محمد حافظ – المرجع السابق – ص 268، أحمد هبه – المرجع السابق – ص 78، د. يحيى الجمل – النظام الدستوري في الكويت – ص 220، د. عثمان عبدالملك الصالح – المرجع السابق – ص 58، د. محمد عبدالحميد أبو زيد – المرجع السابق – ص 371، د. صبري محمد السنوسي محمد – الوسيط في القانون الدستوري – دار النهضة العربية – 2008 – ص 392

[4] د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – ص 511

[5] د. حازم صادق – سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي – دار النهضة العربية – 2009

تطبيقاً لنظرية الضرورة، فهذه المراسيم لا يمكن إصدارها ما لم تتوافر الظروف التي تبرر إصدارها، وهذه الظروف هي حالة الضرورة [1]، ومن هنا، يمكن أن نقول بأنه يقصد بلفظ "الضرورة" في هذا المقام؛ هو كل حالة تستوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، واتخاذ مثل تلك التدابير لن يكون ميسوراً مع غياب البرلمان، الأمر الذي يعطي للسلطة التنفيذية الحق في اتخاذها[2].

وعلى الرغم من أن النصوص الدستورية المنظمة للمراسيم بقوانين لم تذكر لفظ الضرورة صراحة إلا أن سياق النص يؤكد ذلك، فحدوث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير هي حالة الضرورة بعينها التي ترتب أحوالاً استثنائية تدعو رئيس الدولة للتدخل لإصدار المراسيم بقوانين. وينبغي لتوافر حالة الضرورة قيام خطر ذي ثلاثة أوصاف، وهي: الجسامة، وهذه الجسامة هي التي تبرر التدخل بتدابير غير عادية، والحلول، وهو الذي يبرر التدخل بتدابير سريعة، وتعذر دفعه بالوسائل العادية، وهذا شيء منطقي فبدونه يبقى التدخل على غير أساس [3].وتتعلق هذه الشروط بتحديد حالات الاستعجال التي من شأنها تحريك حالة الضرورة التي تعد بمثابة السبب الذي يدفع السلطة التنفيذية إلى التدخل تشريعياً بقصد إحداث آثار قانونية معينة عن طريق إصدار المراسيم بقوانين [4].

وبالتالي، أن الأساس القانوني للمراسيم بقوانين هي الظروف الاستثنائية – حالة الضرورة– التي تواجه الدولة [5]، وأنه نظراً لعدم قيام المشرع الدستوري بتحديد طبيعة أو نوعية هذه الظروف الاستثنائية اكتفاءً بأنها تتطلب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، فإن المرجع في تحديد تلك الظروف يكون بالرجوع إلى القواعد العامة في نظرية الضرورة [6]، ومع ذلك فإن صياغة النصوص الدستورية بعبارة ((ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير)) تكون محلاً للتفسير [7]، وهذا الأمر دعا بجانب من الفقه إلى التعبير بعدم توفيق المشرع في هذه الصياغة

---

[1] د. محمد المشهداني ود. مروان المدرس – المرجع السابق – ص 242

[2] د. عبدالعزيز خليفة – المرجع السابق – ص 200

[3] د. علاء عبدالمتعال – الرقابة على سلطة رئيس الدولة التشريعية في الظروف الاستثنائية – دار النهضة العربية – 2005 – ص 25، د. جابر جاد نصار– المرجع السابق – ص 92

[4] أ د. سامي جمال الدين – لوائح الضرورة – ص 66

[5] محمد بن أحمد البنعلي – المرجع السابق – ص 51 ويرى أن لا يوجد فارق يذكر بين نظرية الضرورة ونظرية الظروف الاستثنائية، فكلتاهما قائمة على وجود عنصر الضرورة.

[6] أ د. سامي جمال الدين – لوائح الضرورة ... – ص 67

[7] سالم محمد سالم الكواري – المرجع السابق – ص 127

التي تفتقر إلى الضبط والتحديد[1]، بالإضافة إلى اتصافها بالعمومية والغموض نظراً لعدم تحديد حالات معينة تسوغ استعمال رخصة إصدار المراسيم بقوانين والاكتفاء باشتراط ما يدعو إلى الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير[2].

فيما أيد جانب آخر من الفقه إطلاق الضرورة دون تحديد نظراً لكون الظروف الطارئة التي تستوجب اتخاذ تدابير سريعة لا يمكن تحديدها على سبيل الحصر حيث أنها تختلف باختلاف الزمان والمكان [3]، كما تختلف ظروف تطبيقها، فما يستدعي تطبيقها يكون راجعاً إلى ظروف مادية واقعية، وقد يكون مرجعها في آن آخر تداعيات قانونية عاجلة، المهم في الأمر ألا يساء استخدام هذه الرخصة الاستثنائية، والقول بعكسه يؤدي إلى اختزال الحق في إصدار المراسيم بقوانين في حالات بعينها على سبيل الحصر، لأن هذه مصادرة على مصلحة المجتمع في مجابهة الأخطار المتجددة [4].

وهدياً بما سبق، أعضد من جانبي ما ذهب إليه أحد الفقه في رؤيته بعدم وجود مقاييس منضبطة للتحقق من قيام حالة الاستعجال كحالة من حالات الضرورة[5]، خصوصاً وأنها لا تعالج بطريق واحد، وأن الخطر الذي يولدها لا يدرأ بإجراء ثابت معين، فقد يكون العلاج بتشريع تصدره الدولة مقدماً وتتوقع فيه حالة من حالات الاستعجال وتنظمها على وجه يبين سلطة الإدارة وحقوق الأفراد، وقد تكتفي الدولة بإصدار مرسوم أو لائحة من لوائح الإدارة العامة، كما قد تلجأ إلى أعمال إدارية فردية لا تسمو إلى مرتبة اللائحة أو المرسوم[6].

فليس هناك مقياس يُقاس به جسامة الخطر المؤدي إلى تحقيق حالة الاستعجال التي قد تتمثل في حدها الأقصى كالخطر الخارجي أو الداخلي الذي يمس كيان الدولة ويكون من المنطقي تبرير لجوء السلطة التنفيذية لإصدار هذه المراسيم، وقد يُبرر الأخذ بالضرورة في حدها الأدنى عند وجود حالة مُلحة عاجلة، والبرلمان يكون غائباً، ومن ثم لا يتطلب من السلطة التنفيذية تبرير إصدار المراسيم بحدوث الظرف غير العادي، بل يكفي تقدير السلطة التنفيذية أن التأخير والإبطاء

---

[1] د. محمد أحمد عبدالنعيم – المرجع السابق – ص 62

[2] د. أحمد مدحت – المرجع السابق – ص 81

[3] أحمد هبه – المرجع السابق – ص 79

[4] د. علي عبدالفتاح محمد خليل – مراسيم الضرورة في الدستور البحريني – لا ناشر – 2013 – ص 10

[5] د. محمود محمد حافظ – المرجع السابق – ص 268

[6] ألفونس الألفي – المرجع السابق – ص 828

والتأجيل في إصدار تشريع معين لحين عودة البرلمان أو اجتماعه سيؤدي إلى فوات مصالح جوهرية تمس صالح الجماعة وأمنها في أي من المجالات السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية[1].

ولكن على الرغم من التسليم بعدم وجود مقياس مادي تقاس به جسامة الخطر المؤدي لحالة الاستعجال، غير أن ذلك الخطر لابد من أن يخرج عن حدود المعتاد الذي يحدث بين وقت وآخر، وأن يكون ذو طبيعة استثنائية حيث يمكن أن يقال انه خطر جسيم، ذلك أن الخطر المعتاد المتوقع يمكن أن يحسب حسابه ويمكن أن يواجه بالطرق العادية وبالأنظمة القانونية العادية[2].

ولما كان المشرع لم يحدد أحوال الاستعجال[3]، فكان تقديرها متروك للسلطة التنفيذية، ذلك لأنها السلطة القائمة في هذه الأحوال والمشرفة على الموقف بينما البرلمان غائب[4]، إلا أن السلطة التقديرية – في تقديرها لكل ذلك – إنما تخضع لرقابة لاحقة للبرلمان، الذي يقدر مدى سلامة تقدير السلطة التنفيذية، وذلك عند عرض المراسيم بقوانين عليه[5].

وأخيراً، لا تثريب على غالبية الدساتير في عدم ذكرهم- لوصف "الضرورة" وتفضيلهم لوصف ((ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير)) في النص الدستوري المنظم للمراسيم بقوانين، فما الاستعجال إلا أحد حالات الضرورة بين حديها الأدنى والأعلى التي تقدرها الجهة المختصة – السلطة التنفيذية – وفقاً للظروف والأحوال المحيطة بها بما يدرأ به الخطر عن المجتمع[6].

---

[1] أ د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا – المرجع السابق – ص 22

[2] د. يحيى الجمل – نظرية الضرورة ... – ص 21

[3] باستثناء المشرع الدستوري الأردني

[4] د. السي دصبري – المرجع السابق – ص 64

[5] د. علي السيد الباز – المرجع السابق – ص 111

[6] إلا أن هناك من يأبى وإلا وأن يفرق بين الضرورة والاستعجال، فيرى في تطبيق المادة (38) من دستور البحرين ظرف استعجال وليس ضرورة، وهو ما كان في مداخلة النائب غانم فضل البوعينين بشأن المرسوم بقانون رقم (78) لسنة 2006 بشأن التأمين ضد التعطل، حيث قال ((إخواننا في لجنة الشؤون التشريعية والقانونية اقترفوا خطأ واضحا وجسيما في تقريرهم، وهو الخلط بين المادة 36 والمادة 38، وهذا الخلط ليس خطأ مطبعيا، هذا الخلط قد أثر أيضا على رأي اللجنة المشتركة عند اتخاذ القرار، عندما نتكلم عن الضرورة، فالضرورة أتت في المادة 36 ولم تأت في المادة 38، المادة 38 جاءت فيها التدابير المستعجلة، يرى الملك ضرورة إصدار مراسيم بقوانين لمعالجتها، فجاز له ذلك بحسب المادة 38، إنما الضرورة مثل: الزلزال، الفيضان وخلاف ذلك، هذا في المادة 36، الفرق بين المادة 36 والمادة 38 أن المادة 36 – هذا فرق يجب ملاحظته أيضا...)). مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (8) بتاريخ 2007/3/6 – دور الانعقاد الأول – الفصل التشريعي الثاني – ص 43 =

وأن كان لابد من التمييز بين المصطلحين من وجهة نظري بما يتسق مع النصوص الدستورية، فيمكن أن نستخدم لفظ "الاستعجال" وهو الأقرب لعبارة ((ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير))والذي يتمثل في إصدار تشريعات سريعة لا تحتمل التأخير لحين انعقاد البرلمان لا تعدل من أحكام الدستور وتعرض على البرلمان لإقرارها، وذلك من خلال المادة (156) من دستور مصر والمادة (71) من دستور الكويت والمادة (38) من دستور البحرين، أما إذا كانت هذه الظروف أشد خطورة على المجتمع وكيان الدولة ومؤسساتها فيمكن أن نستخدم لفظ "الضرورة" لاتخاذ تدابير استثنائية أشد وطأة من الأولى- خصوصاً على الحقوق والحريات العامة - تتمثل في إصدار أو إعلان لوائح الطوارئ والأحكام العرفية لمواجهة خطر يهدد كيان الدولة، ويكون لهذه التدابير تعديل الدستور ودون أن تعرض على البرلمان لاستمرارية مشروعيته إلا لتمديد مدتها فقط وليس في البحث في أصلها كما هو الحال في الكويت والبحرين، فيكون استخدامها من خلال المادة (154) من دستور مصر لعام 2014 والمادة (69) من دستور الكويت والمادة (36/ب) من دستور مملكة البحرين.

الفرع الثالث: عدم مخالفة أحكام الدستور:

حرصت بعض الدساتير على تحديد المدى التشريعي للمراسيم بقوانين التي تصدرها السلطة التنفيذية في فترة غياب البرلمان على نحواً صريح، ونصت على عدم جواز مخالفتها لأحكام الدستور، وعلى الرغم من أهمية هذا الشرط ، إلا أنه يعد من الشروط المفترضة التي يتحتم مراعاتها عند إصدار كافة التشريعات في الدولة - ومن ضمنها المراسيم بقوانين - وأن لم ينص عليه صراحة نظراً لمكانة القواعد والنصوص الدستورية التي تسمو على غيرها من الأحكام والنصوص واعتبار وثيقة الدستور أعلى قانون في الدولة وتتربع على قمة التدرج الهرمي

=وقد حاول وزير العدل والشئون الإسلامية بمناسبة مناقشته للمرسوم بقانون رقم (77) لسنة 2006بتعديل بعض أحكام قانون المحاماة، بيان معنى عبارة ((ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير)) الوارد بالمادة (38) من دستور البحرين، حيث قال((أن المادة 38 في لجنتكم الموقرة تم تفسيرها بالمادة 36، فكانت نفس العتبة، وهذا الذي كان وجه الاختلاف، ويسعدني الآن أن أسمع أن 38 فصلت في محتواها عن مفهوم المادة 36، 38 تتكلم عما يوجب الاستعجال درج الفقه الدستوري على تسميتها فعلا لوائح الضرورة، الضرورة في هذا كلمة استعجال هي ضرورة وقت، كان يجب أن تصدر في هذا الأمر وليست بمعنى الضرورة، وهذا بيناه أمام اللجنة، قلنا إن الضرورات تختلف، الضرورة في الشريعة الإسلامية الضرورات الخمس، الضرورة في حالات الطوارئ والحالات الاستثنائية غير معرفة، ولكن إذا كانت تهدد حياة البلد وسلامته وهكذا، أما بالنسبة إلى 38 فهي ضرورة وقت، هناك مبرر استعجال شيء يجب أن يصدر الآن ...)).

مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (9) بتاريخ 2007/3/13 – دور الانعقاد الأول – الفصل التشريعي الثاني – ص 70

للقواعد القانونية، فعندما تحترم وتراعي السلطة التنفيذية عند إصدار المراسيم بقوانين لأحكام الدستور، تكون محققه ومتوافقة لمبدأ المشروعية ومبدأ الدستورية.

ولم تتفق الدساتير في صياغة هذا الشرط، فمنهم من لم ينص عليه البتة في النصوص المنظمة للمراسيم بقوانين باعتبار أن هذا الشرط من قبيل لزوم ما يلزم، وهو ما انتهجه المشرع الدستوري المصري لعام 1971 و2012 و2014، حيث لم ينص على شرط عدم مخالفة القرار بقانون لأحكام الدستور، وقد برر بعض الفقه عدم قيام المشرع الدستوري بتضمين هذا الشرط صراحة لكونه شرط بديهي، ذلك أن التشريع الذي يقرره البرلمان لا يجوز أن يخالف الدستور، فأولى بالتشريع الذي تصدره السلطة التنفيذية ألا يكون مخالفاً له [1]، فالسلطة التنفيذية البديلة لا يجوز أن تملك أكثر مما تملكه السلطة التشريعية الأصيلة، وقد كان دستور مصر لعام 1923 ينص صراحة على هذا الحكم الذي لا يحتاج إلى تقريره نص خاص، فهو مستمد مباشرة من مبدأ علو الدستور، ولذلك فإن إغفال النص على هذا الحكم في الدساتير اللاحقة لدستور 1923، لا يغير من الأمر شيئاً، إذ من غير المتصور أن يجيز أي دستور الخروج على أحكامه بواسطة قرارات من رئيس الجمهورية، حيث لا يجيز ذلك للتشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية[2]، وقد حدا ببعض الفقه بأن وصف هذا الشرط من قبيل ((التزيد)) لذات الأسباب[3].

فيما لم يتفق جانب آخر من الفقه مع الرأي السابق، ويرى أن النص على شرط "عدم مخالفة أحكام الدستور" في عجز المادة الدستورية التي تخص إصدار المراسيم بقوانين أمر لا يخلو من فائدة بحسبانه تنبيهاً موجهاً للسلطة التنفيذية إلى مراعاة أمر خطير قد ترتكبه – تحت تأثير الاستعجال وتحت ضغط الحاجة إلى سرعة التصرف – بإصدار مراسيم بقوانين تتعارض مع أحكام الدستور[4]، بالإضافة إلى ما يمثله هذا القيد من ضمان احترام المبادئ النظامية والحريات العامة التي كفلتها النصوص الدستورية، حيث يحول هذا القيد دون تعطيل الحكومة لأحكام الدستور، أو شل الحياة النيابية، وما إلى ذلك من وسائل الحكم المطلق التي لا تقرها الديمقراطية [5].

---

[1] د. عبدالرزاق أحمد السنهوري – المرجع السابق ص 19

[2] د. سمير تناغو – النظرية العامة للقانون – توزيع منشأة المعارف – جلال حزى وشركاه – لا تاريخ – ص 325

[3] د. بدرية جاسر الصالح – المرجع السابق – ص 34

[4] أ د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا – المرجع السابق – ص 41

[5] د. السيد صبري – اللوائح التشريعية – ص 72

وتطبيقاً لما سبق، عمدت بعض الدساتير على النص على هذا الشرط صراحة بخلاف ما نحى إليه الدستور المصري، كالدستور الكويتي بالمادة (71) التي نصت على ((... جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون على أن لا تكون مخالفة للدستور ...))، والدستور البحريني بالمادة (38) التي نصت على ((... جاز للملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على ألا تكون مخالفة للدستور ...)).

فإذا ما تضمنت المراسيم بقوانين خرقاً ومخالفة لنصوص الدستور، فإنه يجوز للمؤسسات الدستورية التي كفل لها الدستور والقانون الرقابة على مشروعية المراسيم بقوانين أن تنقضه وتبطل العمل به، سواء أكانت الرقابة بصدد عرضه على البرلمان لإقراره، أو بصدد أثارة منازعة أمام المحاكم الدستورية التي تتولى مهمة الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، فمن شأن الأخيرة التحقق من توافر الشروط التي تطلبها المشرع الدستوري لصحة المراسيم، بالإضافة إلى مهمة التأكد من عدم مخالفتها لأياً من أحكام الدستور، وهو قوام اختصاصها الأصيل.

وهذا ما أكدت عليه المحكمة الدستورية العليا في مصر بقولها ((وقد حرص المشرع الدستوري على أن يضع لهذه السلطة الاستثنائية – في مجال ممارسة الوظيفة التشريعية– من الضوابط والقيود ما يكفل عدم تحولها إلى ممارسة تشريعية مطلقة تتغول بها السلطة التنفيذية على الولاية التشريعية المعقودة دستورياً لمجلس الشعب. ذلك أن نصوص الدستور إنما تمثل القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة، ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين التزامها ومراعاتها باعتبارها أسمى القواعد الآمرة وأحقها بالنزول على أحكامها. وهذه القواعد والأصول هي التي يرد إليها الأمر في تحديد ما تتولاه السلطات العامة من وظائف أصلية وما تباشره منها من أعمال أخرى لا تدخل في نطاقها بل تعد استثناءً على الأصل الذي يقضي بانحصار نشاطها في المجال الذي يتفق مع طبيعة وظيفتها. وإذا كانت هذه الأعمال الاستثنائية قد أوردها الدستور على سبيل الحصر والتحديد وبين بصورة تفصيلية ضوابط وحدود ممارستها – كقيد على مبدأ الفصل بين السلطات الذي التزمه الدستور الحالي الصادر عام 1971 منحازاً بذلك إلى القيم الديمقراطية في الدول المتحضرة – فقد تعين على كل سلطات الدولة أن تلتزم تلك الحدود الضيقة وأن تردها على ضوابطها الدقيقة الصارمة التي عينها الدستور، وإلا كان عملها مخالفاً للدستور ...)) [1].

---

[1] المحكمة الدستورية العليا – الطعن رقم 15 – لسنة 18 قضائية – تاريخ الجلسة 1999/1/2 – مكتب فني 9 – رقم الجزء 1 – ص 133

وعلى الرغم من أن المراسيم بقوانين لها قوة القانون وبالتالي تملك تغيير أي قانون أو إبطال العمل به، إلا أنها لا تملك وقف العمل بمواد الدستور أو مخالفة أحكامه، وإنما تنحصر قوتها بصريح النص في قوة القانون، لهذا يقتصر مجالها على أن تتناول بالتنظيم كل ما تنظمه القوانين ويحرم عليها أن تتعرض للأمور التي حرمها الدستور على القانون[1]، فالقانون نفسه أقل قوة من الدستور ويجب أن يخضع لأحكامه تطبيقاً لمبدأ علو الدستور[2].

المبحث الثاني: مراحل إصدار المراسيم بقوانين ونفاذها:

تعتبر المراسيم بقوانين أداة قانونية تتضمن على مجموعة من الأحكام والنصوص القانونية العامة والمجردة التي تخاطب فيها الكافة. ولما كانت السلطة التنفيذية هي الجهة المخولة دستورياً بإصدار المراسيم بقوانين لمواجهة ظروف استثنائية وطارئة، إلا أنها لا تقوم بإصدارها تلقائياً، بل يتطلب مرورها بإجراءات وأطر داخلية مستوجبة قبل عملية الإصدار النهائية، أي أنها تمر بمراحل عدة حتى ترى النور وتسري في حق المخاطبين بها أسوةً بالقوانين وكافة اللوائح الإدارية العادية.

حيث تمر المراسيم بقوانين في المراحل الأولية كالاقتراح (نشأة الفكرة) والإعداد (الصياغة)، ومن ثم تمر بالمراحل النهائية كالإصدار والنشر للإيذان بنفاذها وسريانها، وعليه سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: اقتراح وإعداد مشروع المرسوم بقانون والموافقة عليه:

تتلخص هذه العملية في ثلاث مراحل ومتطلبات رئيسية لازمة لصحة المرسوم بقانون من حيث الشكل، حيث يبدأ المرسوم بقانون كفكرة أولية، يتم صياغتها من الناحية اللغوية والقانونية بواسطة جهة مختصة، وهو ما سنتولى بحثه من خلال التفصيل الآتي:

---

http://www.eastlaws.com/AhkamView.aspx?I=37069&H=&HM=142308#1

المصدر: شبكة قوانين الشرق –آخر زيارة 2014/12/14

[1] د. محمد عبدالحميد أو زيد – المرجع السابق – ص 373

[2] د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – ص 271

الفرع الأول: اقتراح المرسوم بقانون:

تعتبر المراحل الأولية التي يمر بها المرسوم بقانون قبل أن يكون نافذاً هي ذات المراحل والإجراءات الأولية للقانون العادي، حيث تبدأ باقتراح ثم مناقشة ثم إقرار وتصديق ونشر.

ومن المعلوم أن الاقتراح – بصورة عامة – هو حق مشترك للسلطة التنفيذية والبرلمان، وينحصر حق تقديمه في بعض الأنظمة في جهتين هما رئيس الدولة وأعضاء البرلمان كالكويت والبحرين[1]، فيما تذهب أنظمة أخرى إلى إضافة جهة ثالث وهي مجلس الوزراء كما هو الحال في مصر[2]. ويسمى الاقتراح المعد من السلطة التنفيذية اسم "مشروع قانون" بينما يطلق على الاقتراح المقدم من أعضاء البرلمان اسم " اقتراح بقانون ".

ولا يخرج مفهوم اقتراح مرسوم بقانون عن المفهوم العام للاقتراح والذي يعد الخطوة الأولى في العملية التشريعية[3]، وأول الإجراءات التشريعية التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد التشريع[4]، وهو الذي يتولد منه القانون ويكون العامل الأساسي فيه[5]. وبمعنى آخر، يقصد باقتراح القانون هو الفكرة التي يشكل ويبنى عليها المشروع بقانون الذي يعرض على البرلمان لإقراره تمهيداً لإصداره في هيئة قانون تام.

لذلك، يعتبر حق الاقتراح جزءًا من العملية التشريعية التي لا يتصور أن تبدأ دون اقتراح، حيث أنه من المقرر أن الأمر الذي لا يقوم جوهر الشيء إلا به هو جزء من ذلك الجوهر[6].

---

(1) ينص الدستور الكويتي في مادته (65) على أنه ((للأمير حق اقتراح قوانين وحق التصديق عليها وإصدارها ...)) كما ينص في مادته (109) على أنه ((لعضو مجلس الأمة حق اقتراح القوانين))، أما الدستور البحريني فينص على عين الحكم السابق في المادة (35) التي نصت على ((للملك حق اقتراح تعديل الدستور واقتراح القوانين، ويختص بالتصديق على القوانين وإصدارها))، كما ينص في المادة (92/أ) على أنه ((...ولأي من أعضاء المجلسين حق اقتراح القوانين...)).

(2) تنص المادة (122) من دستور مصر لعام 2014 على أنه ((لرئيس الجمهورية، ولمجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين))، وكذلك نصت على ذات الأمر المادة (102) من دستور 2012، مما يبدو أن كل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء يستأثر بحقه في تقدم الاقتراح بقانون وحده دون تدخل الآخر إلا فيما يتعلق بإعداد مشروع القانون من قبل الحكومة والمقدم من رئيس الجمهورية، وهو بخلاف الوضع في ظل دستور 1971 الذي لا يسمح باستئثار أي من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بحق تقديم الاقتراح بمعزل عن الأخر، وقد نصت المادة (109) منه على ((لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين))

(3) د. فتحي فكري – المرجع السابق – ص 404

(4) د. عمر حلمي فهمي – المرجع السابق ص 10

(5) د. السيد صبري– مبادئ القانون الدستوري – الطبعة الرابعة – مكتبة عبدالله وهبة – 1949 ص 326

(6) د. يحيى الجمل – النظام الدستوري في الكويت – ص 205

ولكن يشترط لوجود الاقتراح بقانون – وكذلك اقتراح مرسوم القانون– توافر عنصرين، أولهما موضوعي وهو يهدف إلى وضع الأسس الأولى للتشريع وان يكون موضوعه من المسائل التي يعالجها القانون وفقاً للدستور، وثانيهما شخصي بأن يقدم من الشخص المخول دستورياً [1].

وبالرغم من أن المشرع الدستوري قد بين الجهة التي تملك حق اقتراح القوانين، إلا أن النصوص الدستورية قد خلت تماماً من بيان مرحلة اقتراح المرسوم بقانون، واكتفت بالنص على جواز إصدارها مباشرة في حال توفر شروطها بواسطة رئيس الدولة، ويستفاد ذلك من نص المادة (156) من دستور مصر لعام 2014 من أنه ((...يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين...))، وهو ذات ما نصت عليه المادة (71) من دستور الكويت على ((... جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون...))، والمادة (38) من الدستور البحريني على((...جاز للملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون...)).

وأن كان مسلماً أن رئيس الدولة هو من يملك صلاحية إصدار المراسيم بقوانين، إلا أن العمل جرى على أن من يتقدم باقتراح (فكرة) المرسوم بقانون هو مجلس الوزراء – عن طريق رئيسه – أو أحد أعضاء السلطة التنفيذية من الوزراء الذين يكون من اختصاصهم تنفيذ المرسوم بقانون، حيث يساهم المذكورون مع رئيس الدولة في استعمال هذا الحق عن طريق العرض على الأخير كما هو مبين في ديباجة المراسيم بقوانين، ففي الكويت، نصت ديباجة المرسوم بقانون رقم (25) لسنة 2012 بإصدار قانون الشركات على أنه ((وبناءً على عرض وزير التجارة والصناعة، وبعد موافقة مجلس الوزراء، أصدرنا المرسوم بقانون الآتي نصه ...))، أما في البحرين، نصت ديباجة المرسوم بقانون رقم (22) لسنة 2013 باستبدال المادة (11) من المرسوم بقانون رقم (18) لسنة 1973 بشأن الاجتماعات العامة والمسيرات والتجمعات على أنه ((... وبناءً على عرض رئيس مجلس الوزراء وبعد موافقة مجلس الوزراء، رسمنا بالقانون الآتي ...))، وديباجة المرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2012بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 1977 بإصدار سندات التنمية التي نصت على ((... وبناءً على عرض وزير المالية، وبعد موافقة مجلس الوزراء، رسمنا بالقانون الآتي...)).

أن الواقع العملي ووضوح ديباجة المراسيم السابقة، يؤكدان أن رئيس الدولة لا يتقدم فعليا باقتراح المرسوم بقانون، وإنما رئيس الوزراء والوزراء هم الذين يتقدمون بالاقتراح لكون رئيس

---

[1] د. محمد المشهداني ود. مروان المدرس – المرجع السابق– ص 225

الدولة يباشر سلطاته واختصاصاته – في نطاق المراسيم والتشريع – من خلال وزرائه[1]، والظاهر أن اقتراح رئيس مجلس الوزراء لإصدار تشريع معين إنما يكون في المواضيع المشتركة بين أكثر من جهة وزارية وخاصة تلك التي تصب في المصلحة والسياسية العامة للدولة، أما إذا تم الاقتراح بواسطة أحد الوزراء فإنما يكون ذلك بهدف إصدار أو تعديل وضع قانوني في مجال يدخل في اختصاص الوزارة نفسها.

الفرع الثاني: إعداد مشروع المرسوم بقانون:

بعد مرحلة اقتراح المرسوم بقانون، تأتي مرحلة الصياغة القانونية [2] لهذا الاقتراح عن طريق مجلس الوزراء – في الغالب – لوضعه في صيغة مشروع، حيث يجوز لرئيس الدولة أن يطلب من مجلس الوزراء القيام بإعداد مشروع المرسوم بقانون، والسير فيه وفق الخطوات القانونية، ويجوز للأخير أن يتخذ موافقة مبدئية على إعداد مشروع المرسوم بقانون وهو ما جرى عليه العمل في أغلب الأحيان، وتكلف به أما وزارة محددة أو مجموعة من الوزارات المختصة بمشروع المرسوم بقانون، وهذه الوزارات أما تقوم بالإعداد بواسطة لجان تابعة لها، وأما أن تطلب من إحدى الإدارات التابعة لها أو من جهة ذات اختصاص فني، ثم ترفع الوزارة او الوزارات مشروع المرسوم بقانون إلى مجلس الوزراء[3]. وقد اختص المشرع الدستوري

---

[1] نصت المادة (55) من دستور الكويت على أنه ((يتولى الأمير سلطاته بواسطة وزرائه)) ونصت المادة (33) من دستور البحرين على أنه ((يمارس الملك سلطاته مباشرة وبواسطة وزرائه)).

[2] تحتل الصياغة القانونية أهمية كبيرة لنجاح أي تشريع (دستور، قانون، لائحة)، ويتطلب إعداد وصياغة أي تشريع– في مرحلة إعداد المشروع – تحقيق ثلاثة أهداف رئيسية وهي، الدقة والوضوح، والإحاطة بكل جوانب المعنى، وإتباع التقاليد الموروثة عن اللغة القانونية سواء من حيث الشكل أو المضمون. ويتطلب أن تتضمن الصياغة القانونية للتشريع مجموعة من الأصول العامة والخطوات الرئيسية كتحديد الغرض من التشريع وتحديد بناء التشريع المقترح وعدم التعقيد في بنائه بما يكون متماشياً مع العرف السائد في القوانين التشريعية. ولما كان مشروع القانون – أو مشروع المرسوم بقانون – تتم صياغته وتقديمه من قبل الحكومة، فإن هذه الصياغة ينبغي أن تشتمل على ثمة معايير معينة، منها، ضرورة أن يحقق نص المشروع نوايا الحكومة من إصداره (الفعالية القانونية)، وتوضيح النص بحيث لا يفسر بأكثر من تفسير (اليقين)، والتأكد من سهولة فهم مستخدمي التشريع للقانون، والتأكد من انسجام القانون مع باقي التشريعات (التعارضات). وتنقسم العملية التشريعية إلى قسمين، الأول، شكلي تحدد قواعده بواسطة الهيئة التشريعية أو الجهة المختصة بإعداد المشروع من خلال القواعد المنصوص عليها في الدستور أو في القوانين البرلمانية (اللوائح الداخلية للبرلمانات)، والآخر سياسي، لا تحدده القواعد الشكلية وإنما تحكمه السياسات والشخصيات.

راجع : محمود محمد علي صبره – أصول الصياغة القانونية – دار الكتب القانونية – مصر – 2006 – ص 383 وما بعدها

[3] محمد بن أحمد البنعلي – المرجع السابق – ص 88

المصري لعام 2014 دون الكويتي والمصري بمجلس الوزراء بمهمة إعداد صياغة مشـــروعات القوانين والقرارات بقوانين وفقاً لنص المادة (167) منه [1].

وقد يتطلب القانون – بصورة عامة – أن يعرض مجلس الـــوزراء مشـــروع المرســـوم بقانون، بعد المراحل المشار إليها في الفقرة السابقة، على جهة أخرى لصـــياغته أبـــان مرحلـــة الإعداد والصياغة، ويتم ذلك من خلال العرض على إدارات الفتوى والتشريع لمراجعته وصياغته من الناحية القانونية، ويعتبر هذا العرض وجوبياً وشرطاً شكلياً لصحة المشروع وأن عدم استيفاءه لهذا الشرط يستوجب البطلان [2]، ولكن لا تلتزم الحكومة بإتبـــاع مـــا ارتأتـــه إدارات الفتـــوى والتشريع من تعديل في الصياغة، فلها أن تصدر المشروع المعدل مـــن الفتـــوى والتشـــريع أو المشروع الأصلي، ولكن ليس لها أن تدخل على هذا الأخير تعـــديلات جديـــدة، لأن مثـــل هـــذه التعديلات تكون مفتقدة لإجراء جوهري وهو العرض على إدارات الفتوى والتشريع[3].

وتطبيقاً لما تقدم، تضمن دستور مصر لعام 2014 إلزاماً دستورياً بتكليف مجلس الدولـــة – دون غيره – بإعداد ومراجعة مشروعات القوانين ومشروعات القرارات بقـــوانين[4]، وبنـــاءً عليه، أوجب قانون مجلس الدولة المصري على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعية أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قســـم التشريع لمراجعة صياغته، ويجوز لها أن تعهـــد إليـــه بإعـــداد هـــذه التشـــريعات[5]، ذلـــك أن ((اختصاص مجلس الدولة بمراجعة الصياغة التشريعية لمشروعات القوانين إنما تتضمن دراســـة قانونية فنية تتعلق بمدى عدم تعارض أحكام المشروع المقترح مع أحكام القوانين الأعلى وعلـــى رأسها أحكام الدستور وما يحيل إليه من أصول مرجعية. فمراجعة الصياغة التشريعية لمشروعات القوانين واللوائح المنوطة بقسم التشريع بمجلس الدولة بموجب المادة (63) من قـــانون مجلـــس الدولة رقم (47) لسنة 1972، والتي يمكن إحالتها لأهميتها إلى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى

---

[1] حيث نصت هذه المادة على((تمارس الحكومة، بوجه خاص، الاختصاصات الآتية: ... 4- إعداد مشروعات القوانين، والقرارات))، وذات الأمر نصت عليه المادة (3/159) من دستور 2012 والمادة (156/د) من دستور 1971

[2] د. عثمان عبدالملك الصالح – المرجع السابق – ص 14

[3] د. ماجد راغب الحلو – القضاء الإداري – ص 180

[4] حيث نصت المادة (190) من دستور مصر (المعدل) لعام 2014 على أنه ((مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يخـــتص دون غيـــره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل في الدعاوى والطعون التأديبيـــة، ويتـــولى وحده الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة، وصـــياغة مشـــروعات القـــوانين والقـــرارات ذات الصـــفة التشريعية، ...))، وذات الأمر نصت عليه المادة (174) من دستور 2012.

[5] المادة (63) من القانون رقم (47) لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة

والتشريع بالمجلس بموجب الفقرة الأخيرة من المادة (66) من ذلك القانون، هذه المراجعة للصياغة التشريعية إنما تتضمن دراسة قانونية فنية تتعلق بمدى عدم تعارض أحكام المشروع المقترح مع أحكام القوانين الأعلى وعلى رأسها الدستور وما يحيل إليه من أصول مرجعية وما يقرره من مبادئ وما يوجبه من توجيهات أساسية، كما تتعلق بمدى الاتساق والتجانس بين أحكام المشروع المقترح وبين الهيكل التشريعي السائد في المجتمع، بحسبان تقدير ما يتوقع أن يفضي إليه تطبيق أحكام المشروع المقترح وتفاعله مع أحكام التشريعات الجارية من اتساق في العمل، أو ما يفضي إليه من تنافر وتخالف في تحقيق الآثار المرجوة بالنسبة للتشريع المقترح أو التشريعات السارية، كما تتعلق بمدى ملاءمة الأحكام التفصيلية والإجرائية للمشروع المقترح للأهداف الكلية المرجوة من سن التشريع ومدى صلاحيتها وتدقيق العبارات وملاحظة الجوانب اللغوية وتصنيف الأحكام وترتيبها في اتساق ووضوح))[1].

أما في الكويت والبحرين، لم يحدد الدستوران الجهة المختصة بمهمة إعداد مشروعات القوانين والمراسيم [2]، وإنما كلفا القانون بتحديدها الذي أناط بإدارة الفتوى والتشريع في الكويت وبهيئة التشريع والإفتاء القانوني في البحرين مهمة إعداد صياغة مشروعات القوانين والمراسيم بقوانين التي تقترحها الدوائر والمصالح العامة [3] أو التي تحال إليها من مجلس الوزراء أو الوزارات المختصة [4]. وعرض مشروعات القوانين والمراسيم بقوانين في الكويت البحرين يأتي وجوباً – كما هو الحال في مصر – قبل إصدارها وفقاً لصريح النص القانوني، وبالتالي لا يجوز

---

[1] فتوى إدارة الفتوى و التشريع بمجلس الدولة المصري - رقم 658 - لسنة 49 - بتاريخ 1995/9/6 - تاريخ الجلسة 21-06-1995 رقم الملف 16/2/81 – ص 775

http://www.eastlaws.com/FMGView.aspx?I=2223&H=&HM=1

المصدر: شبكة قوانين الشرق –آخر زيارة 2014/12/14

[2] نصت المادة (107) من دستور الكويت على أنه ((يرتب القانون الهيئة التي تتولى إبداء الرأي القانوني للوزارات والمصالح العامة، وتقوم بصياغة مشروعات القوانين واللوائح، ...))، فيما نصت المادة (104/ج) من دستور البحرين على أنه ((يضع القانون الأحكام الخاص بالنيابة العامة، وبمهام الإفتاء القانوني، وإعداد التشريعات، ...))

[3] تنص المادة (2) من قانون تنظيم إدارة الفتوى والتشريع الصادر بالمرسوم رقم (12) لسنة 1960 على أنه ((تتولى إدارة الفتوى والتشريع صياغة مشروعات القوانين التي تقترحها الدوائر والمصالح، وكذلك صياغة مشروعات المراسيم واللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين))

[4] تنص المادة الثانية من قانون رقم (60) لسنة 2006 بشأن إعادة تنظيم هيئة التشريع والإفتاء القانوني على أنه ((تختص الهيئة بصفة عامة بمهام الإفتاء القانوني وإعداد وصياغة التشريعات، وتتولى بصفة خاصة ما يلي: ... 2- إعداد وصياغة مشروعات القوانين التي تحال إليهامن مجلس الوزراء أو الوزارات المختصة وكذلك المراسيم واللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين))

إدخال تعديلات جديدة على المشروعات التي تم عرضها إلا بعد عرضـــها – أي التعـــديلات – مجدداً على الجهات السابق ذكرها.

وإذا كان إعداد المشروع بقانون أو مشروع المرسوم بقانون في الدول المذكورة أعلاه يتم داخـــل وبواسطة السلطة التنفيذية، فإن المشرع المغربي قد خرج عن هذه القاعدة بحكم لا مثيل له بالدول العربية، حيث نص على إعداد مشروع المرسوم بقانون بالاتفاق بين الحكومة واللجان التي يعنيها الأمر في كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين، وذلك وفق الفقرة الثانية من المادة (81) من دستور المغرب لعام 2011[1] والتي نصت على أنه ((يودع مشروع المرسوم بقانون لدى مكتـــب مجلس النواب، وتناقشه بالتتابع اللجان المعنية في كلا المجلسين، بغية التوصل داخل أجـــل ســـتة أيام، إلى قرار مشترك بينهما في شأنه، وإذا لم يحصل هذا الاتفاق، فإن القرار يرجع إلى اللجنـــة المعنية في مجلس النواب)).

الفرع الثالث: موافقة مجلس الوزراء على مشروع المرسوم بقانون:

لمجلس الوزراء أن يشارك في إعداد مشروع المرسوم بقانون وصياغته، وإذا رأى حاجة إلى إصداره فإنه يوافق عليه ضمناً، وتعد هذه الموافقة بمثابة ضمانة تحول دون إساءة اســـتخدام المراسيم بقوانين، فلا شك أنه سوف يسبق تلك الموافقة مناقشات ومداولات حول المرسوم بقانون محلها[2].

وعند إمعان النظر في النصوص الدستورية، نجد أن الدستورين الكويتي والبحريني قـــد خليا تماماً من الإشارة إلى ضرورة موافقة مجلس الوزراء على مشروع المرسوم بقانون باعتباره إجراءً جوهرياً يستلزم لصحة صدور القانون على الرغم من الإشارة الواضحة إلى موافقة مجلس الوزراء في ديباجة المراسيم بقوانين الصادرة في الكويت والبحرين على النحو المشار إليه فـــي الفرع الأول من هذا المطلب، في المقابل، نجد أن المشرع الدستوري المصري جاء بنص صريح يبين ضرورة موافقة مجلس الوزراء على ممارسة رئيس الجمهورية لصلاحية إصـــدار القـــرار بقانون (المرسوم بقانون) المنصوص عليه في المادة (147) من الدستور المصري لعام 1971، حيث نصت المادة (138) منه على ((يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلـــس الـــوزراء

---

[1] ظهير شريف رقم (1.11.91) صادر في 29 يوليو 2011 بتنفيذ نص الدستور – منشور بالجريدة الرسمية للملكة المغربية – العـــدد (5964 مكرر – 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)

[2] د. محمود صبحي علي السيد – المرجع السابق – ص 281

السياسة العامة للدولة, ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور. ويمارس رئيس الجمهورية الاختصاصات المنصوص عليها في المواد 144 و145 و146 و147 بعد موافقة مجلس الوزراء, والاختصاصات المنصوص عليها في المواد 108 و148 و151 فقرة ثانية بعد أخذ رأي))[1]، ولم ينتبه بعض الفقه لهذا النص الصريح -أثناء ما كان سارياً - حيث يرى أنه حال قيام حالة الاستعجال الموجبة لإصدار المرسوم بقانون ((يصبح رئيس الجمهورية وحده صاحب القرار النهائي، وينفرد باختيار الإجراءات المناسبة لمواجهة الضرورة دون مناقشة أحد أو استشارة جهة معينة)) [2]، وعلى الرغم من عدم استقامة هذا الرأي في ظل وضوح المادة (138) السابقة والتي تتبين ضرورة رجوع رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء لأخذ موافقة الأخير، بات هذا الرأي محل قبول في ظل دستور 2012 ودستور 2014 اللذان نسخا حكم المادة (138) واكتفيا في صلاحية مجلس الوزراء بإعداد مشروعات القرارات بقوانين دون الموافقة عليها وفقاً للنصوص السالف ذكرها في الفرع السابق.

ونتيجة لما تقدم، أضحى الوضع في مصر كما هو في الكويت والبحرين خالياً من نص صريح وواضح يشترط موافقة مجلس الوزراء على مشروع المرسوم بقانون.

وعلى الرغم من صمت المشرع الدستوري، يرى جانب من الفقه [3] أن موافقة مجلس الوزراء تعتبر شرط لازم لإصدار المراسيم بقوانين لكونها تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية المؤلفة من الملك ومجلس الوزراء، وإنها- أي الموافقة - تعتبر من الأمور المسلمة في النظام الدستوري الكويتي والبحريني، فالأمير أو الملك ذاته مصونة لا تمس وبالتالي لا يمكن محاسبتهما[4]، لذا فالملك يمارس صلاحيته بواسطة وزرائه، ومن ضمن هذه الصلاحيات إصدار المراسيم بقوانين. هذا بالإضافة إلى ما لموافقة مجلس الوزراء على المرسوم بقانون من أهمية واضحة، هو كون رئيس الوزراء والوزراء يسألون أمام رئيس الدولة والبرلمان مسؤولية

---

[1] وتقابلها المادة (140) من دستور 2012 التي تنص على ((يضع رئيس الجمهورية، بالاشتراك مع مجلس الوزراء، السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها، على النحو المبين في الدستور)) وكذلك المادة (150) من دستور 2014 التي تنص على ((يضع رئيس الجمهورية، بالاشتراك مع مجلس الوزراء، السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها، على النحو المبين في الدستور. ولرئيس الجمهورية أن يلقي بياناً حول السياسة العامة للدولة أمام مجلس النواب عند افتتاح دور انعقاده العادي السنوي. ويجوز له إلقاء بيانات، أو توجيه رسائل أخرى إلى المجلس)).

[2] د. رأفت فودة - المرجع السابق - ص 405

[3] د. محمد المشهداني ود. مروان المدرس - المرجع السابق - ص 239

[4] تنص المادة (54) من دستور الكويت على أنه ((الأمير رئيس الدولة، وذاته مصونة لا تمس))، وتنص المادة (33/أ) من دستور البحرين على أنه ((الملك رأس الدولة، والممثل الأسمى لها، ذاته مصونة لا تمس ...))

تضامنية أو فردية عن رسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها، لذا فمن حق رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أن يشتركون في إعداد مشروع المرسوم، أما رئيس الدولة فغير مسئول بعكس الوزراء، فلا يعقل أن يسأل الوزراء عن عمل لم يشتركوا فيه [1].

المطلب الثاني: إصدار المرسوم بقانون ونفاذة:

يمر المرسوم بقانون بمرحلتين مهمتين تتمثلان في عمليتي الإصدار والنشر بالجريدة الرسمية، بعدها يكون المرسوم بقانون نافذاً وقابلاً للتطبيق، وهو ما سأوضحه تباعاً وفق الفروع التالية:

الفرع الأول: إصدار المرسوم بقانون:

يعرف الإصدار بأنه العمل الذي يتم من جانب رئيس الدولة و العملية التي يتولد فيها القانون ويتم إعطاءه شهادة رسمية بوجوده بالفعل[2]. ويحمل الإصدار دوراً مزدوج، فهو من ناحية شهادة برسمية القانون ودستوريته حيث يشهد رئيس الدولة بأن القانون الذي أقره البرلمان قد احترم الإجراءات والشروط التي يستلزمها الدستور، وهو من ناحية أخرى أمر للسلطات الإدارية والقضائية بنشر القانون وتنفيذه والعمل بأحكامه [3].

ويختلف الإصدار عن التصديق، فإذا كان الأخير يحمل معنى موافقة رئيس الدولة على مشروع القانون – وعدم اعتراضه عليه – فإن الأول هو اعتراف من رئيس الدولة بأن القانون قد استوفي الإجراءات التي تطلبها الدستور، لتبدأ المراحل النهائية في سريان القانون، فليست حياة القانون مجرد ولادته، أو مجرد وضعه، وإنما حياة القانون تكمن في الاعتراف به أولاً، وتنفيذه ثانياً وهذا هو جوهر الإصدار[4].

ويعتبر الإصدار عمل منفصل عن القانون ذاته، وأنه ليس جزءاً من العملية التشريعية التي تكون قد تمت قبل الإصدار، فما الإصدار إلا الإظهار الخارجي للقانون[5]، وهو شرط أساسي اشترطه الدستور لظهور قوة التنفيذ الكامنة في القانون ظهوراً رسمياً [1].

---

[1] محمد بن أحمد البنعلي – المرجع السابق – ص 91

[2] د. حازم صادق –المرجع السابق– ص 773

[3] د. عمر حلمي فهمي – المرجع السابق – ص 259

[4] د. علي السيد الباز – المرجع السابق – ص 298

[5] د. يحيى الجمل– النظام الدستوري في الكويت– ص 212

ولقد بين المشرع الدستوري في مصر والكويت والبحرين حق رئيس الدولة في إصدار القوانين[2]، ولكنه لم يبين ذلك في شأن إصدار المراسيم بقوانين، ولما كان الإصدار يعد عمل تنفيذي[3] يتطلب أن تمارسه جهة أخرى غير الجهة التي قامت بسنه وإقراره، حيث يعلن رئيس الدولة الموافقة – إذا لم يعترض – على القانون الذي أقره البرلمان. أما المرسوم بقانون الذي يتم وضعه بواسطة السلطة التنفيذية، فلا يحتاج بعد وضعه إلى إصداره، لأن السلطة التي وضعته هي السلطة التي تقوم بتنفيذه، فلا يكون هناك معنى لأن تصدر هذه السلطة إلى نفسها أمراً بتنفيذ التشريع الذي وضعته[4].

وبالتالي يمكن أن نرى بوضوح الفرق بين التعامل في إعطاء الشهادة الرسمية للقانون العادي والمرسوم بقانون من خلال الصيغة التي يستخدمها المشرع في الديباجة، ففي مجال القوانين تنص الديباجة على تصديق وإصدار رئيس الدولة للقانون الذي أقره البرلمان، ومثال ذلك ما هو معمول به في مملكة البحرين، حيث ترد صياغة ديباجة القانون بالنص على ((أقر مجلس الشورى ومجلس النواب القانون الآتي نصه، وقد صدقنا عليه وأصدرناه))[5]، أما بالنسبة للمراسيم بقوانين فتخلو ديباجتها من كلمة "الإصدار" وتُذكر كلمة "رسمنا"، حيث تنص ديباجة المرسوم بقانون على انه ((وبناءً على عرض رئيس مجلس الوزراء، وبعد موافقة مجلس الوزراء، رسمنا بالقانون الآتي))[6].

ويثار تساؤل مهم مفاده هل اختصاص إصدار المراسيم بقوانين – أو القوانين العادية – محصور برئيس الدولة فقط ؟

---

[1] د. السيد صبري – مبادئ القانون الدستوري – ص 364

[2] نصت الفقرة الأولى من المادة (123) من دستور مصر المعدل لعام 2014 على أنه ((لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها))، ونصت المادة (65) من دستور الكويت على أنه ((للأمير حق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها وإصدارها ...)) ونصت المادة (35/أ) من دستور البحرين على أنه ((للملك حق اقتراح تعديل الدستور واقتراح القوانين، ويختص بالتصديق على القوانين وإصدارها)).

[3] د. حازم صادق – المرجع السابق – ص 774

[4] د. سمير تناغو – المرجع السابق – ص 312، محمد بن أحمد البنعلي – ص 95

[5] ديباجة القانون رقم (24) لسنة 2013 بتعديل بعض أحكام قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (14) لسنة 1996

[6] ديباجة المرسوم بقانون رقم (26) لسنة 2013 بتعديل بعض أحكام قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002

إن تحديد الجهة المختصة بإصدار المراسيم بقوانين منوط بنصوص الدستور التي تحـــدد الجهة التي تتولى هذه المهمة مباشرة، كما تبين صلاحية رئيس الدولة في تفويض شخص آخـــر بإصدارها من عدمه.

وإذا كانت القاعدة العامة في مصر والكويت والبحرين تقضي بأن رئـــيس الدولـــة هـــو المخول دستورياً – دون غيره – في إصدار المراسيم بقوانين، فهناك أنظمـــة دســـتورية أخـــرى خرجت عن هذه القاعدة وأوكلت هذه المهمة لمجلس الوزراء كما هو معمول به في الأردن، حيث نصت المادة (94) من دستور الأردن على أنه ((عندما يكون مجلس النواب منحلاً يحق لمجلـــس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة ...)).

وقد لا ينص الدستور على تكليف رئيس الدولة أو مجلس الوزراء للقيام بمهمة الإصدار، وإنما يكلف جهة أخرى، وهو ما حصل في مصر في ظل التطورات الدســـتورية الأخيـــرة قبـــل صدور دستور مصر (المعدل) لعام 2014، حيث خول الإعلان الدستوري الصـــادر فـــي 13 فبراير 2011[1] المجلس الأعلى للقوات المسلحة صلاحية إصدار المراسيم بقوانين فـــي فتـــرة غياب البرلمان خلال الفترة الانتقالية، وتأكد الأمر بموجب نص الدستور المؤقت الصادر بموجب الإعلان الدستوري الصادر في 30 مارس 2011 بالمادة (56) التي نصت على أنـــه ((يتـــولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شئون البلاد، وله في سبيل ذلك مباشرة الســـلطات الآتيـــة: ....5 – حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها....))[2].وقد صدر عن المجلس الأعلى للقوات المسلحة خلال الفترة الانتقالية عدت مراسيم بقوانين، أبرزها، المرسوم بقانون رقـــم 124 لســـنة 2011 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (73) لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية[3].

ولكن في جميع الأحوال، لا يجوز التفويض في إصدار المراسيم بقوانين، فعلى الرغم من أن التفويض جائز في حالة وجود نص يقرره، سواء في دستور أو قانون أو لائحة، ولكن لـــيس من نصوص الدساتير أو القوانين في الدول محل المقارنة ما يجيز لرئيس الدولة تفويض غيره في إصدار المراسيم بقوانين، وذلك بسبب الطبيعة الخاصة للمراسيم بقوانين المقررة بنص دســـتوري التي ينبغي النظر إليها على أنه اختصاص دستوري أصيل لـــرئيس الدولـــة نظـــراً لصـــلاحياته

---

[1] الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية – العدد 6 (مكرر) في 13 فبراير 2011

[2] الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية – العدد 12 (مكرر ب) في 30 مارس 2011

[3] الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية – العدد 40 (تابع) في 8 أكتوبر 2011

السياسية ومشاركته السلطة التشريعية في صناعة التشريعات، غير أنه من الممكن أن يصدر المرسوم بقانون عن طريق نائب رئيس الدولة – بطريق الحلول– كما هو الحال في البحرين، حيث يجوز لمن ينوب عن الملك سواء ولي العهد أو غيره في حالة تعذر نيابة الأخير –وبأمر ملكي – أن يمارس صلاحيات الملك فترة غيابه وفقاً للمادة (34) من الدستور[1]، وبالتالي يجوز أن يصدر مراسيم بقوانين تطبيقاً للمادة (38) من الدستور إذا توافرت ظروف إصدارها واستدعت ما يوجب الإسراع باتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، وسند هذا الرأي يرجع إلى الطبيعة الذاتية الخاصة لتلك المراسيم والتي تفرضها ظروف إصدارها، بالإضافة إلى صراحة نص المادة (34/أ) التي تبين بأن نائب الملك يمارس ((... صلاحياته مدة غيابه ...)) ومن المقرر أن صلاحيات الملك محددة في الدستور، ومن بينها، اختصاصه بإصدار المراسيم بقوانين استناداً للمادة (38) منه، واختصاصه بالتصديق على القوانين وإصدارها، وكل ذلك بشرط إلا يتضمن الأمر الملكي المنظم لهذه النيابة على حظر ممارسة هذا الاختصاص في فترة النيابة [2].

وتطبيقاً لما تقدم، أصدر ولي العهد فعلاً بالنيابة عن الملك عدة مراسيم بقوانين في غيابه، منها، المرسوم بقانون رقم (46) لسنة 2010 بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات العسكري الصادر بالمرسوم بقانون رقم (34) لسنة 2002، والمرسوم بقانون رقم (47) لسنة 2010 بشأن إدارة واختصاصات صندوق التقاعد لضباط وأفراد قوة دفاع البحرين والأمن العام البحرينيين وغير البحرينيين المنشأ بموجب المرسوم بقانون رقم (6) لسنة 1991، والمرسوم بقانون رقم (48) لسنة 2010 بإصدار قانون الخدمة المدنية، والمرسوم بقانون رقم (25) لسنة 2001 بالتصديق على اتفاقية التعاون الاقتصادي والتجارة الحرة بين حكومة دولة البحرين وحكومة المملكة الأردنية الهاشمية، والمرسوم بقانون رقم (26) لسنة 2001 بالتصديق على اتفاقيه تنظيم النقل البري الدولي بالعبور (الترانزيت) بين حكومة دولة البحرين وحكومة المملكة الأردنية الهاشمية، والمرسوم بقانون رقم (27) لسنة 2001 بالتصديق على اتفاقيه التعاون الإداري المتبادل من أجل التطبيق الصحيح للتشريع الجمركي وتدارك المخالفات الجمركية والبحث عنها ومكافحتها بين حكومة دولة البحرين وحكومة المملكة الأردنية الهاشمية، والمرسوم بقانون رقم

---

[1] تنص الفقرة (أ) من المادة (34) من الدستور من أنه ((يعين الملك، في حالة تغيبه خارج البلاد وتعذر نيابة ولي العهد عنه، نائبا يمارس صلاحياته مدة غيابه، وذلك بأمر ملكي. ويجوز أن يتضمن هذا الأمر تنظيما خاصا لممارسة هذه الصلاحيات نيابة عنه، أو تحديدا لنطاقها.))

[2] د. علي عبدالفتاح محمد خليل – مراسيم الضرورة ... – ص 13 وما بعدها

(21) لسنة 2000 بتعديل المادة (393) من قانون العقوبات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (15) لسنة 1976، والمرسوم بقانون رقم (22) لسنة 2000 بشأن الحضانة الأسرية.

وعلى أي حال، أود أن أشير في نهاية هذا الفرع، أن السلطة التنفيذية في البحرين قد دأبت على إصدار المراسيم بقوانين بكثرة خصوصاً في فترة تعطيل الحياة النيابية – كما سأوضحه في الفصل القادم– وحتى أثناء قيام الحياة النيابية وذلك فيما بين أدوار الانعقاد وانتهاء الفصول التشريعية، ولم تراعي في بعض المراسيم بقوانين أهمية ما نصت عليه المادة (70) من الدستور التي تنص على أنه ((لا يصدر القانون إلا إذا أقره كل من مجلسي الشورى والنواب أو المجلس الوطني بحسب الأحوال، وصدق عليه الملك))، حيث أنها سارعت في بعض الموضوعات بأن قامت بتنظيمها بموجب مراسيم بقوانين فيما بين أدوار الانعقاد وكانت لا تزال تحت المناقشة لدى مجلس النواب في هيئة مشروعات بقوانين.

ويبين الجدول رقم (1) مجموع المراسيم بقوانين الصادرة قبل وبعد تعديل دستور مملكة البحرين في 14 فبراير 2002 الذي أعاد الحياة النيابية بعد تجميدها قرابة (27) عاماً بعد حل المجل الوطني في عام 1975، أما الجدول رقم (2) فأبين فيه مجموع وتفاصيل المراسيم بقوانين التي صدرت خلال الحياة النيابية منذ تعديل الدستور في 14 فبراير 2002 حتى ديسمبر 2014.فيما سأبين من خلال الجدول رقم (3) مجموع إصدار المراسيم بقوانين منذ صدور دستور البحرين لعام 1973 وتعديلاته – بما فيها تعديل 2002 – وحتى شهر ديسمبر 2014 بالمقارنة مع مجموع القوانين التي أقرتها السلطة التشريعية والصادرة في نفس الفترة.

جدول (1)[1]

مجموع المراسيم بقوانين الصادرة قبل وبعد تعديل الدستور

في 14 فبراير 2002

الموضوع	العدد
المراسيم بقوانين الصادرة منذ صدور دستور 1973 إلى تاريخ تعطيل الدستور وحل المجلس الوطني في 1975	14
المراسيم بقوانين الصادرة منذ تعطيل الدستور وحل المجلس الوطني في1975 إلى تعديل الدستور في 14 فبراير 2002	635
المراسيم بقوانين الصادرة منذ تعديل الدستور في 14 فبراير 2002 حتى انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني في 14 ديسمبر 2002	53
المراسيم بقوانين الصادرة منذ انعقاد أول اجتماع للمجلس الوطني في 14 ديسمبر 2002 حتى ديسمبر 2014	69
المجموع	771

[1] تم الاستعانة بالموقع الرسمي لهيئة التشريع والإفتاء القانوني، المعتمد للتشريعات البحرينية، في إعداد المعلومات المبينة في الجداول (1) و(2) و(3) من هذه الأطروحة، وذلك على الرابط الالكتروني: http://www.legalaffairs.gov.bh

جدول (2)

تفاصيل إصدار المراسيم بقوانين ما بين أدوار الانعقاد والفصول التشريعية

للفترة من 14 ديسمبر 2002 حتى ديسمبر 2014

الفصل التشريعي	أدوار الانعقاد	المراسيم بقوانين
الفصل التشريعي الأول 2006-2002	دور الانعقاد 1	-
	دور الانعقاد 2	-
	دور الانعقاد 3	-
	دور الانعقاد 4	5
الفصل التشريعي الثاني 2010-2006	دور الانعقاد 1	1
	دور الانعقاد 2	2
	دور الانعقاد 3	2
	دور الانعقاد 4	17
الفصل التشريعي الثالث 2014-2010	دور الانعقاد 1	9
	دور الانعقاد 2	14
	دور الانعقاد 3	6
	دور الانعقاد 4	13
المجموع		69

جدول (3)

مقارنة بين المراسيم بقوانين والقوانين الصادرة

منذ صدور دستور 1973 وتعديلاته حتى ديسمبر 2014

الموضوع	العدد	النسبة %
المراسيم بقوانين منذ صدور دستور 1973 وتعديلاته	771	% 62
القوانين منذ صدور دستور 1973 وتعديلاته	472	% 38

الفرع الثاني: نشر المرسوم بقانون:

بعد أن يتم إصدار التشريع – سواء قانون أم مرسوم بقانون – يجري نشره. والنشر هي عملية مادية ملحقة بالإصدار لا تدخل إطلاقاً في العمل التشريعي، بل هي عبارة عن وضع التشريع في دائرة التنفيذ بغرض إخطار الجمهور به ليكون على علم به قبل تطبيقه[1]، وبمعنى آخر يعتبر النشر الوسيلة التي يتم بها شهر التشريع وإعلام الناس به، لأنه من غير المقبول أن يسري التشريع في حق المخاطبين بأحكامه قبل إحاطتهم بهذه الأحكام، وعلى الرغم من أن النشر يقتضي النفاذ والإلزام، إلا أن بعض الفقه يفرق بينهما لأن أهميتهما تظهر عندما تحول قوة قاهرة دون وصول وسيلة النشر إلى أحد المخاطبين بحكم التشريع، ففي هذه الحالة لا يكون التشريع ملزماً له، رغم أنه أصبح نافذاً في ذاته وملزما بالنسبة للأشخاص الآخرين الذي لم تحول القوة القاهرة دون وصول وسيلة النشر إليهم[2].

وإذا كان المرسوم بقانون حسب الدستور له قوة القانون، ومن ثم يسري عليه ما يسري على القانون من وجوب نشره في الجريدة الرسمية باعتبار أن النشر هو الوسيلة التي يفترض معها علم الكافة بأحكامه، وقد نص على ذلك الدستور المصري لعام 2014 بالمادة (225) على

---

[1] د. السيد صبري – مبادئ القانون الدستوري – ص 366

[2] د. سمير تناغو – المرجع السابق – ص 314

أنه ((تنشر القوانين في الجريدة الرسمية...))، وبذات الصيغة نصت عليها المادة (178) من الدستور الكويتي والمادة (122) من دستور البحرين.

إن النشر إجراء ضروري لنفاذ كل التشريعات لا فرق في ذلك بين نوع وآخر منها، فالتشريع الدستوري والتشريع العادي والتشريع الفرعي في هذا سواء، كما أنه لا يحتج بها في مواجهة الأفراد إلا من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، وذلك حتى لا يلتزمون بأمور لم يكن لهم من سبيل إلى العلم بها[1].

ويستند إجراء نشر القرارات بقوانين في مصر على القرار الجمهوري رقم (901) لعام 1967بشأن إعادة تنظيم الجريدة الرسمية والذي ينص في مادته الأولى على أنه ((تنشر بالجريدة الرسمية القوانين والقرارات الصادرة من رئيس الجمهورية ومن السادة نواب رئيس الجمهورية بما يختصون أو يفوضون فيه من السيد الرئيس)).

أما في البحرين، فلا يوجد قانون للجريدة الرسمية لنستوضح من خلاله وجوب نشر المراسيم بقوانين في الجريدة الرسمية، ولكن يمكن القول بضرورة نشر المراسيم بقوانين فيها استناداً بالمادة (122) من الدستور، للأسباب الآتية:

1- اتحاد علة نشر القوانين العادية مع علة نشر المراسيم بقوانين التي تتضمن قواعد عامة ملزمة للأفراد، تلك القواعد التي لا يجوز إلزام الأفراد بها ما لم يتصل علمهم بها.

2- نشؤ عرف دستوري في البحرين منذ صدور العدد الأول للجريدة الرسمية بتاريخ 1948/4/27 بنشر المراسيم بقوانين، ولم يكن هناك خروج على هذا العرف منذ صدور العدد الأول لهذه الجريدة حتى هذه اللحظة[2]، ومن ذلك، نشر المرسوم بقانون رقم (18) لسنة 1973 بشأن الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات بالجريدة الرسمية رقم (1037) بتاريخ 1973/09/13، والمرسوم مرسوم بقانون رقم (26) لسنة 2013 بتعديل بعض أحكام قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002 المنشور بالجريدة الرسمية رقم (3124) بتاريخ 2013/10/3.

---

[1] أحمد هبه – المرجع السابق – ص 93

[2] محمد بن أحمد البنعلي – المرجع السابق – ص 103

3- نصت اللائحة الداخلية لكل من مجلس النواب ومجلس الشورى على نشر قرارهما بعدم إقرار المرسوم بقانون المعروض عليهما، فيكون من باب أولى وجوب نشر المراسيم بقوانين التي أصدرتها السلطة التنفيذية لأنها تتضمن أحكام ملزمة على الأفراد بتطبيقها[1].

ومن هنا، أهيب بالسلطة التشريعية في مملكة البحرين بضرورة إصدار قانون ينظم شئون وأحكام الجريدة الرسمية ومحتوياتها على النحو المعمول به في الدول الأخرى.

الفرع الثالث: نفاذ المرسوم بقانون:

عندما يتم نشر التشريع على النحو السابق، تقرر القاعد العامة سريان هذا التشريع وفق المدة المحددة في الدستور أو بالمدة المحددة بنص خاص في ذات التشريع[2].

وإذا كانت الدساتير في مصر والكويت والبحرين قد بينت بوضوح مسألة بدء سريان القانون العادي الذي يقره البرلمان ويصادق عليه ويصدره رئيس الدولة، إلا أنها أغفلت بيان بدء نفاذ المرسوم بقانون وسريانه بصورة منتظمة لمواجهة ظروف معينة وعاجلة، فمتى يتم بدء العمل بأحكام المرسوم بقانون؟ وهل تنطبق عليه قاعدة تطبيق القانون بأثر رجعي؟

بالنسبة للسؤال الأول، ينبغي ان نفرق بين حالتين، الأولى إذا لم يحدد المرسوم بقانون موعد معين لنفاذة وسريان أحكامه، نطبق القواعد العامة التي نص عليها الدستور في شان سريان القانون العادي، حيث يعمل بأحكام المرسوم بقانون بعد ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ نشرها في مصر، وبعد شهر من تاريخ نشرها في الكويت والبحرين. والجدير بالذكر أن يوم النشر لا يحسب، بل لا بد من انقضاء المدة المنصوص عليها أعلاه من اليوم التالي ليوم النشر.

---

[1] د. محمد المشهداني ود. مروان المدرس – المرجع السابق – ص 241

[2] تنص المادة (225) من دستور مصر لعام (2014) على أنه ((تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إصدارها، ويُعمل بها بعد ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ نشرها، إلا إذا حددت لذلك ميعاداً آخر. ولا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية والضريبية، النص في القانون على خلاف ذلك، بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.))، وتنص المادة (178) من دستور دولة الكويت على أنه ((تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها ، ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها ، ويجوز مد هذا الميعاد أو قصره بنص خاص في القانون))، وتنص المادة (122) من دستور مملكة البحرين على أنه ((تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها، ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها، ويجوز، بنص خاص في القانون، تقصير هذا الأجل أو إطالته)).

أما الحالة الثانية، إذا حدد المرسوم بقانون ذاته موعداً معيناً لبدء العمل بأحكامه، ففي هذه الحالة نطبق هذا الموعد سواء طالت أم قصرت عن المدة المحددة بالقواعد العامة[1].

غير أن هناك من الدساتير من حددت بصراحة موعداً لسريان المرسوم بقانون، وهو ما نجده في النظام الدستوري الأردني الذي يطبق في شأن سريانه ذات قواعد سريان القانون العادي، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة (94) من الدستور الأردني على انه ((يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم المادة (93) من هذا الدستور))، وقد نصت الفقرة الثانية من المادة (93) على أنه ((يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر)).

وعلى الرغم من اتفاق توجه المشرع الأردني مع القواعد المتبعة في مصر والكويت والبحرين، إلا أن هذا التوجه يلاقي انتقاداً عند بعض الفقه [2] الذي لا يتوافق مع ما سلكه المشرع الأردني بشأن سريان قواعد نفاذ القوانين العادية على القوانين المؤقتة، لسبب أن طابعها الاستثنائي ومواجهتها لحالات لا تحتمل الإبطاء أو التأجيل يقتضي أن يكون نفاذها من وقت نشرها من رئيس الدولة دون تعليق نفاذها على المدة التي حددها الدستور – القاعدة العامة للقوانين –، وهو ما يتماشى مع اتسام المراسيم بقوانين بطابع الاستعجال.

وهذاما بينته فعلاً المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين لعام 2002بنصها على ((... ولما كانت القاعدة المقررة أن هذه المراسيم تعتبر نافذة ومرتبة آثارها من تاريخ صدورها إلى حين عرضها على المجلسين ...))، ولكن لم يراع هذا الحكم في البحرين عند إصدار بعض المراسيم بقوانين بالمخالفة لما ذكرته المذكرة التفسيرية، حيث صدرت مراسيم بقوانين أرجئ تطبيقها إلى فترة زمنية تزيد عن القاعدة العامة، ومن ذلك المرسوم بقانون رقم (78) لسنة 2006 بشأن التأمين ضد التعطل، حيث نصت المادة (40) منه على أنه ((على رئيس

---

[1] وتطبيق ذلك، في البحرين، ما نصت عليه المادة الثالثة من المرسوم بقانون رقم (26) لسنة 2013 بتعديل بعض أحكام قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002، التي نصت على أنه ((على رئيس مجلس الوزراء والوزراء – كل فيما يخصه – تنفيذ هذا القانون، ويُعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره في الجريدة الرسمية))، وذات الحكم نصت عليه المادة الرابعة من المرسوم بقانون رقم (27) لسنة 2013 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (60) لسنة 2006 بشأن إعادة تنظيم هيئة التشريع والإفتاء القانوني.

[2] الدكتور إبراهيم شيحا – المرجع السابق – ص 67

مجلس الوزراء والوزراء – كل فيما يخصه– تنفيذ أحكام هذا القانون، ويعمل به اعتبارا من أول الشهر التالي لمضي ستة أشهر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية))[1]، ويصدق ذات الانتقاد السابق والموجه إلى المشرع الدستوري الأردني على هذه المراسيم بقوانين، كما كان هذا النص محط انتقاد من أعضاء مجلس النواب في البحرين [2].

والجدير بالملاحظة، إن نص المذكرة التفسيرية المذكور في الفقرة السابقة، اعتبر المراسيم بقوانين نافذة ومرتبة لآثارها منذ تاريخ صدورها، وهذا الحكم صحيح لا ريب فيه، إلا أن الشق الأخير من النص وأعني به عبارة ((... إلى حين عرضها على المجلسين...))، يثير الاستغراب واللبس حيث أنه يوحي بتوقف وإرجاء سريان المرسوم بقانون بمجرد عرضه على البرلمان حتى أن يقول كلمته فيه، ولا شك في عدم صواب هذا التفسير، فالمراسيم بقوانين تعتبر نافذة منذ تاريخ صدورها وحتى بعد عرضها على البرلمان إلى أن يتم إزالة ما لها من قوة القانون كجزاء لعدم العرض أو لعدم إقرارها من قبل البرلمان، أو الحكم بعدم دستوريتها من قبل القضاء، مما يتوجب على السلطة التشريعية في البحرين بأن تعدل هذا النص من خلال إلغاء الشق الأخير على النحو السالف بيانه.

أما بالنسبة للسؤال الثاني، فلا يجوز سريان المرسوم بقانون بأثر رجعي إعمالاً لقاعدتين، الأولى وهي (مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية)، فالقاعدة العامة المطبقة لكافة القرارات الإدارية – ومنها المراسيم بقوانين– هي سريانها بأثر مباشر، بحيث لا يرد نفاذها للماضي، حيث لا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة التي ثبتت للأفراد قبل صدور القرار، فمن شأن رد تنفيذها

---

[1] كذلك ما نصت عليه المادة الرابعة من المرسوم بقانون رقم (46) لسنة 2002 التي نصت على ((على الوزراء – كل فيما يخصه – تنفيذ هذا القانون، وينشر في الجريدة الرسمية ويعمل به اعتبارا من أول الشهر التالي لمضي ثلاثة أشهر على تاريخ نشره))، وهو ذات ما نصت عليه المادة الثالثة من المرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002 بشأن قانون السلطة القضائية والمادة الثالثة من المرسوم بقانون رقم (34) لسنة 2002 بإصدار قانون العقوبات العسكري

[2] حيث بين النائب عبدالعزيز حسن أبل في شأن سريان هذا المرسوم بقانون رقم (78) لسنة 2006 بشأن التأمين ضد التعطل،بقوله ((... إذن الحكومة ترى والوزارة أنه سيطبق بعد 6 أشهر، وهذا يعني أنه ليس هناك سرعة أو عجلة، إذن أولا مفهوم الضرورة واضح، ولذلك أنا أستميح الأخ النائب الدكتور عبداللطيف أحمد الشيخ أن أقول: بأن الضرورة حالة تمس أمن الدولة أو تمس الدولة وهو موضح في التقرير، وبذلك نحن لم نر تناقضا بل نرى أن هناك انتفاء لحالة الضرورة بالمفهوم السائد، في الفقه الدستوري وبالمفهوم المنطقي أيضا وبين المصلحة وعجلة هذه المصلحة، ولذلك حاولنا التوفيق رغم قناعتنا بأننا من الواجب أن نرفض هذا المرسوم، لكن طبعا يضغط علينا من قبل الإخوان في اتحاد العمال وفيه مصلحة لهم، وهم جزء من الشعب الذي نمثله، ولذلك ارتأينا أن نغض الطرف عن انتفاء حالة الضرورة بالمفهوم الدقيق لها وأن نقبل بالمصلحة وعجلة المصلحة في هذا الشأن، شكرا معالي الرئيس)). مضبطة مجلس النواب– الجلسة (8) بتاريخ 2007/3/6– دور الانعقاد الأول – الفصل التشريعي الثاني– ص40

إلى الماضي إهدار تلك الحقوق التي لا يجوز المساس بها إلا بقانون يتضمن الأثر الرجعي، وبالتالي إذا ما تضمن قرار إداري على انسحاب آثاره إلى للماضي فإنه يعد بمثابة قرار باطل متعين الإلغاء[1]. أما القاعدة الثانية فهي عدم جواز سريان المرسوم بقانون – وكذلك القانون – بأثر رجعي إذا تضمن على عقوبة ومواد جنائية[2].

وقد انقسم الفقه بين مؤيد لسريان المرسوم بقانون بأثر رجعي، وبين معارض.

حيث يرى الاتجاه المؤيد، يجوز سريان المرسوم بقانون بأثر رجعي – إذا لم يتضمن عقوبة جنائية – إذا نص المرسوم بقانون على ذلك، وألا يكون للرجعية مساس بالحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية للأفراد[3].

أما الاتجاه الآخر – أؤيده – فلا يرى صحة إصدار المراسيم بقوانين بأثر رجعي[4]، لعدة اعتبارات:

1- أنه يشترط بجانب الشروط الموجبة لإصدارها أن لا تكون هذه المراسيم مخالفة للدستور، فإذا كان المشرع صاحب الاختصاص العام والأصيل في إصدار التشريعات لا يملك أن يصدر قانوناً مخالفاً أو معدلاً للدستور، فإن ذلك الأمر ينطبق من باب أولى على من يتولى سلطة التشريع بصفة استثنائية، لهذا جعلت الدساتير هذا الشرط من الضوابط المنصوص عليها في المواد المتعلقة بحق السلطة التنفيذية في إصدار المراسيم بقوانين في غيبة البرلمان، تلتزم به دون الخروج على مقتضاه وإلا كان تصرفها في هذا الخصوص مخالفاً لمبدأ الشرعية[5].

ومفاد ذلك، أنه ليس للمراسيم بقوانين مخالفة الدستور نصاً وروحاً، وأن النصوص الدستورية التي أجازت الرجعية تطلبت تضمينها بقانون صادر من السلطة التشريعية ممثلة الإرادة الشعبية، وأن سلطة التشريع الاستثنائية لا تملك هذا الحق، فإذا ما صدر

---

(1) عبدالعزيز خليفة – المرجع السابق – ص 246

(2) نصت المادة (124) من دستور البحرين على أنه ((... ويجوز، في غير المواد الجزائية، النص في القانون على سريان أحكامه بأثر رجعي...)).

(3) د. محمد المشهداني ود. مروان المدرس – المرجع السابق – ص 242، محمد بن أحمد البنعلي – المرجع السابق – ص 109

(4) د. فتي فكري – المرجع السابق – ص 440

(5) د. علي عبدالفتاح محمد خليل – الرقابة على دستورية التشريع بأثر رجعي – مجلة الدراسات القانونية – كلية الحقوق – جامعة أسيوط – العدد (35) – 2014 – ص 137

مرسوم بقانون يتضمن أثراً رجعياً كان مخالفاً للدستور، لأن الدستور لم يعط السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة أو من يقوم مقامه من الحقوق ما للسلطة المنتخبة، وإذا ساغ للمجلس التشريعي في أحوال استثنائية وبتفويض من الدستور بأغلبية خاصة أن يصدر قوانين لها أثر رجعي، فإنه لا يسوغ ذلك لسلطة أخرى، فالتبرير الوحيد لتضمين الدستور رخصة للمشرع بتقرير أثر رجعي للقوانين هو افتراض الضمانة المستمدة من إصدار التشريع عن طريق هيئة منتخبة بذلك[1] وبنصاب خاص في التصويت.

2- أن المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون إلا بقانون ينص على الأثر الرجعي وذلك استثناء من القاعدة العامة وهي عدم الرجعية في القوانين، الاستثناء يلزم أن يفسر في أضيق الحدود بحيث لا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة أو بالمراكز القانونية التي تمت سواء أكان اكتسابها بقانون أو بقرار تنظيمي عام، وذلك نزولاً على حكم الدستور الذي جعل تقرير الرجعية رهيناً بنص خاص في القانون، أي جعل هذه الرخصة ذات الخطر من اختصاص السلطة التشريعية وحدها لما يتوافر فيها من ضمانات، ولأنها تمثل الأمة مصدر السلطات[2].

3- أن المراسيم بقوانين تكون نافذة ومحققة لأثرها بمجرد صدورها، وهذا بخلاف التشريع الذي يصدر من السلطة التشريعية، ويتضمن أثراً رجعياً حيث يلزم لصدوره إقراره من السلطة التشريعية قبل صدوره بأغلبية خاصة، ويكون تحت بصرها تقدير الفائدة الموجبة لتضمين التشريع أثراً رجعياً وهذا الأمر يمثل ضمانة كبيرة نظراً لآثار غير المرغوبة للتشريع الرجعي الذي يخل بل ويتعدى على المراكز والحقوق القانونية المكتسبة[3].

4- تهدف المراسيم بقوانين إلى مواجهة الأخطار التي لا تحتمل التأخير، أي أنها شرعت أساساً لمواجهة تحديات جديدة، وليس لمعالجة آثار سابقة، فقد شرعت لمواجهة التدابير العاجلة التي لا تحتمل التأخير، وصدورها متضمنة أثراً رجعياً هو انحراف بالتشريع عن الهدف الذي حدده الدستور، وهو معالجة الأخطار التي لا تحتمل التأخير[4].

---

[1] المرجع نفسه– ص 137

[2] المرجع نفسه– ص 137

[3] المرجع نفسه– ص 138

[4] المرجع نفسه– ص 138

5- أن الدستور لم يعط لرئيس الدولة من الحقوق ما للسلطة المنتخبة، وإذا ساغ للمجلس التشريعي في أحوال استثنائية وبتفويض من الدستور وبأغلبية خاصة، أن يصدر قوانين لها أثر رجعي فإنه لا يسوغ ذلك بالنسبة لسلطة أخرى، وتبرير تضمين الدستور الرخصة للمشرع بتقرير أثر رجعي للقوانين هو افتراض الضمانة المستمدة من إصدار التشريع عن طريق قيام هيئة منتخبة بذلك[1].

---

(1) أحمد هبه – المرجع السابق – ص 124

الفصل الثاني

عرض المراسيم بقوانين على البرلمان

يتضمن هذا الفصل الموضوعات الآتية:

المبحث الأول: عرض المراسيم بقوانين الصادرة أثناء قيام الحياة النيابية:

المطلب الأول: مدلول العرض

المطلب الثاني: ميعاد العرض

الفرع الأول: حالة صدور المراسيم بقوانين والبرلمان قائم

الفرع الثاني: حالة صدور المراسيم بقوانين والبرلمان غير قائم

المبحث الثاني: عرض المراسيم بقوانين الصادرة في فترة تعطيل الحياة النيابية:

المطلب الأول: تجارب تعطيل الحياة النيابية في مصر والكويت والبحرين:

الفرع الأول: جمهورية مصر العربية

الفرع الثاني: دولة الكويت

الفرع الثالث: مملكة البحرين

المطلب الثاني: التكييف القانوني للمراسيم بقوانين الصادرة في فترة تعطيل الحياة النيابية:

الفرع الأول: موقف المشرع الدستوري

الفرع الثاني: موقف القضاء

الفرع الثالث: موقف الفقه

الفرع الرابع: موقف الباحث

الفصل الثاني

عرض المراسيم بقوانين على البرلمان

يترتب على اجتماع الوظيفتين التنفيذية والتشريعية بيد سلطة واحدة تهديداً للحقوق والحريات العامة للأفراد، ويفتح باب إساءة استخدام السلطة، لذا كان لا بد من أن يفرض البرلمان رقابته على السلطة التنفيذية بمناسبة ممارستها لسلطات الضرورة من خلال عرض المراسيم بقوانين التي قامت بإصدارها على ممثلي الشعب، لأن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، فإذا ما طرأ أثناء عطلته ما يستدعي إصدار مراسيم ذات طبيعة تشريعية كان من الطبيعي أن يراقبها ليوافق عليها، بعد أن يتأكد من التزام السلطة التنفيذية بمراعاة شروط إصدارها مع أحكام الدستور وعدم إساءة استخدامها.

ويعد إجراء العرض لازماً على السلطة التنفيذية في حالة إصدار المراسيم بقوانين (التدابير التي لا تحتمل التأخير) أو إصدار اللوائح التفويضية، ولا جرم أن الرقابة البرلمانية اللاحقة على ما يمارسه رئيس الدولة من سلطة التشريع بمقتضى النصوص الدستورية المنظمة للمراسيم بقوانين، تأخذ مدلولاً أكثر اتساعاً مما تشكله بالنسبة للوائح التفويضية، وذلك نظراً لغياب البرلمان عند استخدام الأولى وبالتالي يكون بعيداً عن مراقبة هذا الاستخدام. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى لاختلاف طبيعة اللوائح التفويضية عن المراسيم بقوانين من حيث أن الأولى تستند في أصل وجودها إلى قانون التفويض الصادر عن البرلمان الذي من خلاله يستطيع إعمال رقابته السابقة على استخدام هذه الصلاحية التشريعية من قبل رئيس الدولة، وهذا ما تفتقده بالطبع المراسيم بقوانين (التدابير التي لا تحتمل التأخير) [1].

وقد اختلفت الدساتير في النص على ضرورة إجراء العرض على البرلمان، ففي حين ذهبت غالبية الدساتير العربية إلا وجوب عرض المراسيم بقوانين التي أصدرتها في فترة غياب البرلمان على الأخير ليفرض رقابته عليها، نجد أن النظام الأساسي العماني لم يتطلب إجراء العرض ولم ينص عليه ألبته[2].

---

[1] د. علاء عبدالمتعال – المرجع السابق – ص 90

[2] انظر المادة (58) مكرر (39) من النظام الأساسي لسلطنة عمان

وإذا كان من المسلم ضرورة عرض المراسيم بقوانين الصادرة أثناء قيام الحياة النيابية سواء كان البرلمان قائماً في فترة ما بين أدوار الانعقاد، أو غير قائم في فترة الحل أو فترة انتهاء الفصل التشريعي وقبل انتخاب المجلس الجديد، فهل يجب عرض المراسيم الصادرة من السلطة التنفيذية في فترة تعطيل الحياة النيابية، حين تندمج السلطات في هذه الفترة بيد سلطة واحدة وهي السلطة التنفيذية، ويطلق بعض الفقه على هذه الفترة بالغيبة غير الدستورية الناتجة عن الحل غير الدستوري. وهذا ما سأحاول توضيحه من خلال البحث في المبحث الثاني من هذا الفصل بعد التعرض لأحكام العرض العادية بالمبحث الأول منه.

المبحث الأول: عرض المراسيم بقوانين الصادرة أثناء قيام الحياة النيابية:

إن إجراء العرض هو أحد أبرز الإجراءات الشكلية لاستمرار مشروعية المراسيم بقوانين، وقد تناول الفقه الدستوري إجراء (العرض على البرلمان) استجابة للنصوص الدستورية التي جاءت بشكل صريح بضرورة عرض هذه المراسيم بقوانين على البرلمان، نظراً لأهمية هذا الإجراء الذي يمكن البرلمان من الوقوف على مدى حسن استخدام السلطة التنفيذية لوظيفة التشريع أثناء غيابه ومدى التزامها بالقيود – الشكلية والموضوعية – والاشتراطات الواردة بالدستور، لذلك نرى أن المشرع الدستوري أوجب على السلطة التنفيذية عرض ما أصدرته من مراسيم بقوانين على البرلمان في غيابه ليبدي ما يراه بشأنها، خلال مدد دستورية نظمها المشرع بشكل صريح ورتب الجزاء على عدم مراعاتها.

إن عرض المراسيم بقوانين على البرلمان له حكمة واضحة، إذ أن البرلمان هو المكلف بمهمة التشريع، فإذا ما طرأ أثناء غيابه ما يستدعي ممارسة العمل التشريعي أو معالجة مواضيع ذات صبغة تشريعية كان ذلك اعتداء على حقه، فإن كانت حالة الاستعجال هي التي دعت إلى تقرير هذا الاستثناء فلا أقل من دعوة البرلمان –كما سنرى لاحقاً– فوراً ليرى تصرف القائم بعمله أثناء غيابه، وليتسلم وظيفته ويمارسها بنفسه، فإذا اجتمع البرلمان ولم تعرض عليه هذه المراسيم أو لم يقرها زال ما لها من قوة القانون [1].

وللإحاطة بأحكام العرض، ينبغي دراسة مدلول العرض وميعاده وفق المطالب التالية:

---

[1] د. السيد صبري – اللوائح التشريعية – ص 80

المطلب الأول: مدلول العرض:

يقصد بالعرض هو اتصال علم البرلمان بصدور المراسيم بقوانين مع حقه في الموافقة أو الرفض لها [1]، ويستوي هذا العرض من خلال تقديم السلطة التنفيذية لهذه المراسيم بقوانين وإيداعها البرلمان خلال المدة التي حددها الدستور[2]. وهذا الإيداع يحفظ للمراسيم بقوانين قوتها القانونية، ويمكن المجلس من القيام بإجراء رقابة فعلية ومثمرة على ما أودع لديه من نصوص، حتى يقف على مضمونها ومدى موافقة ما تضمنته تلك النصوص من تفاصيل وجزئيات غير متعارضة مع أحكام الدستور، فلا يتصور أن تجري المناقشة والتصويت داخل البرلمان إزاء أمور مبهمة ليس لها من المضمون سوى التسمية أو العنوان إلا إذا انصرفت إرادة البرلمان إلى مباركة خطوات السلطة التنفيذية وتأييدها من الناحية السياسية، وهو أمر بالغ الخطورة من الناحية القانونية فيما يتعلق بصحة المراسيم بقوانين[3]، خصوصاً إذا وجدت أغلبية برلمانية تميل إلى ترجيح وجهات النظر المقدمة من الحكومة.

ويذهب بعض الفقه [4] إلى نتيجة مهمة مفادها أن الإيداع المنتج لأثره القانوني هو الإيداع الفعلي للنصوص التي تضمنتها المراسيم بقوانين، فلا يكفي مجرد قيام الحكومة بتقديم بيان أو كشف أو إرسال خطاب بقائمة مشتملة على هذه المراسيم لتلاوتها في المجلس [5]، وإنما لابد من

---

(1) د. صبري محمد السنوسي محمد- المرجع السابق- ص 397

(2) نصت المادة (156) من دستور مصر (المعدل) لعام 2014 على أنه ((... على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال...))، ونصت المادة (131) من دستور مصر لعام 2012 على أنه ((... تعرض على مجلس النواب ومجلس الشورى، بحسب الأحوال، خلال ...))، كما نصت على ذلك المادة (147) من دستور مصر لعام 1971 (الملغي) بأنه ((ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال ...))، ونصت على ذات الشرط المادة (71) من الدستور الكويتي ((ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال ...))، ونصت المادة (2/38) من دستور مملكة البحرين على أنه ((ويجب عرض هذه المراسيم على كل من مجلسي الشورى والنواب خلال ...)).

(3) أ. د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا – المرجع السابق – ص 50

(4) أ. د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا – المرجع السابق – ص 50، أ. د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 90، محمد بن احمد البنعلي – المرجع السابق – ص 154

(5)في عام 1930، عندما انعقد البرلمان المصري لأول مرة بعد تعطيل الحياة النيابية، تقدمت الحكومة للبرلمان بقائمة من المراسيم بقوانين التي صدرت خلا فترة التعطيل، ولم تودع الحكومة نصوص هذه المراسيم، ولكن البرلمان لم يتعرض لصحة هذا العرض، واعتبر أن العرض بقائمة يعد كافياً ويبرره عدم النص في الأمر الخاص بتعطيل الحياة النيابية على عرض نصوص المراسيم . بيد أن الموضوع أثير مرة أخرى عند اجتماع البرلمان لأول مرة عقب إلغاء دستور 1930، وإعادة العمل بدستور 1923، فعندما صدر الأمر الملكي رقم 67 بإلغاء دستور 1930، جاء في المادة الأولى منه (نتولى نحن السلطة التشريعية والسلطات الأخرى التي خص بها البرلمان، كما نتولى السلطة التنفيذية)، ونصت المادة الرابعة على العرض بقولها (تعرض المراسيم بقوانين التي تعرض طبقاً لأمرنا هذا على البرلمان الجديد في دور انعقاده الأول، فإن لم تعرض بطل العمل بها في المستقبل. وقد تأيد هذا النص الأخير في الأمر الملكي=

إيداع نصوص هذه المراسيم بقوانين وذلك كحد أدنى للمحافظة على مشروعيتها، وبخلافه فإن أي صورة من صور العرض تعد باطلة استناداً إلى الدستور، وفي هذه الحالة لا تتمتع هذه المراسيم بقوانين بالمناعة من البطلان، ذلك أن إغفال أي إجراء من الإجراءات الشكلية في شئون القانون العام يقتضي البطلان حتماً [1].

ولا يعني بالضرورة، تطبيقاً لما تقدم، إن شرط العرض يوجب البت في المراسيم بقوانين بالموافقة أو الرفض من قبل البرلمان، فما هو إلا إجراء دستوري تلتزم به السلطة التنفيذية، وبمجرد إتمامه تكون السلطة التنفيذية قد أوفت بالتزامها، ويبقى المرسوم بقانون ساري المفعول [2]، ولكن لم يحظ هذا التفسير على اتفاق الفقه والمشرع الدستوري، وانقسموا في هذا التفسير إلى اتجاهين.

يرى الاتجاه الأول من الفقه [3]، أن عملية العرض تتجاوز بكثير مجرد الإيداع، إذ لا تكتمل هذه العملية إلا باكتمال مراحل ثلاثة: الأولى، إيداع نصوص المراسيم بقوانين كاملة، والثانية، مناقشة المجلس لما أودع لديه، والثالثة التصويت على تلك المراسيم بالموافقة أو الرفض. على أنه بالنسبة للمواعيد التي يتعين أن يتم خلالها عرض المراسيم بقوانين، ولدرء المسئولية عن السلطة التنفيذية والمحافظة على صحة المراسيم بقوانين وسريانها، فإنه يكفي أن تبدأ عملية

=رقم 118 لسنة 1935 الذي أعاد نفاذ وسريان دستور 1923. فقد صرح رئيس مجلس النواب في أولى جلساته (بأنه في هذا الاجتماع الاستثنائي ... أرسلت الحكومة خطاباً إلى المجلس تقرر فيه إيداع القوانين التي صدرت في الفترة التي سبقت انعقاد البرلمان، ولكن هذه القوانين لم تودع فعلاً، وإنما رافق الخطاب كشف ببيانها، وبما أن المسألة – أي مسألة اعتبار هذا العمل إيداعاً صحيحاً له كل النتائج القانونية – تحتمل مناقشة كبيرة ويترتب على الفصل فيها نتائج كبيرة الأهمية، ... ومن ناحية أرخى يجب البحث فيما إذا كان يعتبر إيداعاً صحيحاً مجرد كتابة خطاب يتلى في المجلس مرفقاً به كشف ببيان القوانين المطلوب إيداعها من غير أن تودع فيها ..) وقد اقترح رئيس المجلس إحالة الموضوع على لجنة الشئون الدستورية ووافق المجلس على ذلك، حيث قررت هذه اللجنة أن السوابق الدستورية قد فسرت العرض بأنه الإيداع الفعلي، وأن الحكومات المختلفة – فيما عدا حكومة سنة 1930 – قد جرت على إيداع المراسيم بقوانين وانه لا يمكن الاستناد على سابقة عام 1930 – والاكتفاء بتقديم قائمة بالمراسيم بقوانين لأن الأمر الملكي المعطل للحياة النيابية لم ترد فيه أي إشارة خاصة بعرض المراسيم بقوانين التي تصدر أثناء هذا التعطيل على البرلمان عند اجتماعه بعد عودة الحياة النيابية ...) وقد وافق مجلس النواب على رأي اللجنة فاعتبر أن عرض الوزارة للمراسيم بقوانين كان عرضاً ناقصاً مخالفاً للتقاليد الدستورية، وعلى ذلك يبطل العمل بها مستقبلاً، وهو نفس ما انتهى إليه مجلس الشيوخ أخذاً بتقرير لجنة الحقانية التابعة لها.

أ. د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – 90

[1] أحمد هبه – المرجع السابق – ص 130

[2] محمد سالم ملحم – مراسيم الضرورة وتطبيقاتها في الدستور الأردني – رسالة دكتوراه – جامعة عين شمس – القاهرة – 2006 – ص348

[3] أ. د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 91

العرض خلال المواعيد المحددة وذلك بإيداع نصوص المراسيم بقوانين كاملة لدى مكتب المجلس، فأنه إذا كان من المحتم دستورياً معاملة هذه المراسيم دستورياً معاملة القوانين من حيث قوتها القانونية على الأقل، فإنه ينبغي أن تكون موافقة البرلمان على الأمور التي أودعت لديه، قد اشتملت على كافة التفاصيل، ولم تقتصر الموافقة على مجرد العموميات، لأن هذه الأمور هي في الأصل من اختصاص البرلمان، ومن ثم فإن الموافقة على العموميات ليس لها من معنى سوى مباركة خطوات الحكومة والتأييد السياسي لها، دون أن يكون لذلك أي تأثير قانوني على المراسيم. أما مناقشة هذه المراسيم والتصويت عليها فهي أمور تخضع لإرادة البرلمان وحده دون الحكومة، وإن كان ليس هناك عقاب يقع على البرلمان نتيجة عدم إتباع هذه الأمور أو إهمالها.

وبمعنى آخر، لا يعني العرض مجرد إيداع المراسيم بقوانين مكتب المجلس أو الأمانة العامة، بل يجب على رئيس المجلس أن يعرضها على الأعضاء لمناقشتها وإبداء الرأي فيها، ومن ذلك التصويت عليها سواء بالموافقة أو الرفض[1].

وعلى ما يبدو أن أنصار الرأي الأول ينحصر تفسيرهم لمفهوم العرض في حالة دعوة البرلمان لاجتماع غير عادي لمناقشة ما يدعي لأجله وهو مناقشة المراسيم بقوانين الصادرة في غيبته، فينبغي أن يتم إيداعها ثم مناقشتها وأخيراً التصويت عليها قبل أن ينفض دور الاجتماع غير العادي.

أما الرأي الثاني [2]، فيرى أن المقصود بالعرض هو الإيداع فقط، من دون أن يمتد ذلك إلى ما يقوم به البرلمان من إجراءات تخصه، أي أن يكون الوفاء بهذا الالتزام قد تم بهذا الإيداع حيث لا تندرج الخطوات اللاحقة – كما يرى الرأي الأول – من مناقشات وإبداء للرأي في هذا الإطار، إذ أنها تقع على عاتق البرلمان ولا شأن للحكومة بها.

والرأي الأخير هو التفسير الأكثر منطقية، فبمراجعة اللوائح الداخلية المنظمة لعمل البرلمانات يكشف عن أن المراسيم بقوانين المودعة لدى البرلمان تحال إلى اللجان المختصة لإعداد تقرير عنها حتى يبدي المجلس رأيه فيها، فلو اتبعنا الرأي الأول لأوقعنا البرلمان في حرج شديد، فعند حل المجلس تعرض المراسيم بقوانين في أول جلسة للبرلمان الجديد، ومفاد المفهوم

---

[1] د. جابر جاد نصار – الأداء التشريعي لمجلس الشعب ... – ص 97

[2] سالم محمد سالم الكواري – المرجع السابق – ص 138، د. علاء عبدالمتعال – المرجع السابق – ص 70

الأول أن إعداد اللجان لتقاريرها، ومناقشة البرلمان لها والتصويت عليها ينبغي إتمامه في أول جلسة، ولا شك أنه يصعب القيام بذلك عملياً، وحتى على فرض القيام به فأنه يجعل رقابة البرلمان في هذا الصدد صورة خالية تماما من الجدية[1].

ولا ينتفي هذا الحرج حال وجود المجلس في العطلة السنوية، فالسلطة التنفيذية في مصر – وفقاً للمادة 147 من دستور 1971– ملتزمة بعرض القرارات بقوانين خلال (15) يوماً من إصدارها. وعلى هذا النحو يمكن للحكومة أن تؤخر العرض حتى اليوم الأخير من تلك الفترة لتضع البرلمان في مأزق، إذ يتعين عليه إبداء الرأي في القرارات المطروحة عليه في ذات اليوم. إلا أن استيفاء العرض بإيداع القرارات بقوانين (المراسيم بقوانين) أمانة البرلمان يرتبط به أن يكون بمكنة المجلس مناقشتها واتخاذ قرار بشأنها، وهو ما يقتضى دعوته لاجتماع غير عادي خلال المهلة المحددة[2].

كما لا يستقيم الرأي الأول بالنسبة للنظام الدستوري في البحرين، حيث تطلبت المادة (38) منه على عرض المراسيم على مجلسي النواب والشورى، فإذا ما سلمنا بالرأي الأول لأوجب ذلك على كل من المجلسين مناقشتها خلال المدة المحددة، وهو قول يتعارض مع نص المادة (81) من الدستور [3] التي تحتم عرض مشروعات القوانين على مجلس النواب أولاً ليصدر قراره بشأنها ثم يرفع هذا القرار إلى مجلس الشورى، ولن تتحقق هذه الآلية إذا اعتبرنا أن العرض يعني أن تبدأ آلية مناقشة المرسوم بقانون أمام المجلسين بمجرد العرض، بل إن الإيداع لدى الأمانة العامة لكل من المجلسين هو الذي يتوافق مع نص المادة (81) من الدستور[4].

وحاصل الرأي الأخير، يتوافق مع ظاهر النصوص الدستورية عامة – بخلاف دستور مصر لعام 2014 –التي تكتفي بمجرد العرض البرلمان، فهي لا تتطلب الموافقة الصريحة منه

---

(1) د. فتحي فكري – المرجع السابق – ص 456

(2) نفس المرجع – ص 456

(3) والتي نصت على أنه ((يعرض رئيس مجلس الوزراء مشروعات القوانين على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه، وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الشورى الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه أو قبول أية تعديلات كان مجلس النواب قد أدخلها على المشروع أو رفضها أو قام بتعديلها. على أن تعطى الأولوية في المناقشة دائماً لمشروعات القوانين والاقتراحات المقدمة من الحكومة))، وتعامل آلية مناقشة المراسيم بقوانين بذات آلية مناقشة مشروعات القوانين التي نصت عليها المادة (124) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب التي نصت على ((تسرى بشأن المراسيم بقوانين الإجراءات الخاصة بمناقشة مشروعات القوانين المنصوص عليها في هذه اللائحة. ويصوت المجلس على هذه المراسيم بالموافقة أو بالرفض...)).

(4) د. علي عبدالفتاح محمد خليل – مراسيم الضرورة ... – ص 18

على تلك المراسيم، بل إن مجرد العرض يكفي لاستمرار نفاذها، على أن ينظرها المجلس في الوقت الذي يراه مناسباً، ولهذا لا تحدد الدساتير مدد قصوى للبرلمانات لكي تبدي رأيها في تلك المراسيم، وهو أمر ينتقده فقهاء القانون الدستوري عادة[1].

ويبدو أن المشرع الدستوري المصري قد عاود نفسه وراجع حساباته الدستورية في تحديد مفهوم الإيداع بعد ان طالع ما اختلف عليه الفقه في هذا الشأن، فبعدما كانت الدساتير المصرية – إلى ما قبل دستور عام 2014- مستقرة في تحديدها لمفهوم الإيداع وفقاً لما ذهب إلي الرأي الثاني من الفقه الذي انتهى بعدم التوسع في مفهوم الإيداع وقصره على الإيداع فقط دون المناقشة والتصويت عليه، جاء دستور جمهورية مصر العربية المعدل لعام 2014 مختلفاً عن الدساتير المصرية السابقة ومتوافقاً مع الرأي الأول في توسيعه لمفهوم الإيداع ليشمل المناقشة والتصويت بالنسبة لما تصدره السلطة التنفيذية من قرارات بقوانين متى كان البرلمان "غير قائم" أي في فترتي الحل وما بين الفصلين التشريعين – وفقاً لما سبق شرحه في الفصل السابق- وهو ما نصت عليه بجلاء المادة (156) منه بأنه ((وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد ...)).

ولكن يلاحظ على النص السابق، أنه أجمل إجراء العرض وما يلحقه من إجراءات وجعلها وحدة واحدة بالرغم من صدورها من جهتين مختلفتين، وبمعنى آخر أنه ربط إجراء العرض الذي تلتزم به السلطة التنفيذية بإجرائي المناقشة والتصويت اللذان تلتزم بهما مجلس النواب، و هذا الحكم فيه خلط واضح وغير مبرر من حيث ربط هذه الأحكام بطريقة متصلة لا انفصل بينها، فمن ناحية أولى يوجد به تزيد لمفهوم الإيداع لأن البرلمان سينصرف بالضرورة إلى مناقشة المراسيم بقوانين والتصويت عليها كخطوات لازمة لفرض رقابته عليها، صحيح أن إجراء العرض الذي تقوم به السلطة التنفيذية لا يعفي البرلمان من أتباع الإجراءات التي رسمتها اللوائح الداخلية لعمل البرلمانات كالمناقشة والتصويت، إلا أن المشرع الدستوري – الكويتي والبحريني والمصري قبل صدور دستور عام 2014 – لم يوجب حصول التصديق خلال مدة معينة، فليس

---

[1] د. سليمان محمد الطماوي – السلطات الثلث ... – ص 70

هذا الإجراء ملزماً للبرلمان ذاته، وقد تستمر هذه المراسيم زمناً طويلاً دون تصديق من المجلس، الأمر الذي يعني أن تظل هذه المراسيم معلقة بعد إيداعها البرلمان دون أن يبت في أمرها[1].

ومن ناحية أخرى، أن صياغة فرضية المدة المتاحة لمجلس النواب لإصدار قراره بشأن القرارات بقوانين خلال (15) من انعقاد المجلس الجديد، توحي أنها إلزامية ترتب آثاراً قانونية في حال عدم الالتزام بها وهي زوال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إذا لم تلتزم السلطة التنفيذية بهذه المدة، أو استمرارية شرعية هذه المراسيم بقوانين وصيرورتها قوانين تامة إذا لم يصدر مجلس النواب قراره في خلال تلك المدة، هذا بالإضافة إلى أن فترة (15) يوماً مدة قصيرة جداً ليقوم البرلمان بفحص ومراقبة صحة ومشروعية المرسوم بقانون والتأكد من عدم تعارضه لأحكام الدستور، أضف لذلك صعوبة دراستها في اللجان المختصة لوضع التقارير والتوصيات اللازمة قبل عرضها على الجلسة العامة للمجلس للتصويت عليها نهائياً.

أما في الكويت والبحرين، لم يتجه المشرع الدستوري فيهما لما ذهبت إليه المادة (156) من دستور مصر لعام 2014، بل أنه توافق مع ما كان معمول به بموجب المادة (147) من دستور مصر لعام 1971 وما حذا به الرأي الثاني من الفقه في حصر مفهوم الإيداع على مجرد إيداع المراسيم بقوانين بالبرلمان دون التوسع فيه كما قدمنا.

ويتم إيداع المراسيم بقوانين فعلياً من قبل السلطة التنفيذية لدى الأمانة العامة[2] لمجلس النواب في مصر، ولدى الأمانة العامة لمجلس الأمة في الكويت، ولدى الأمانتين العامتين لمجلسي النواب والشورى في مملكة البحرين. والإيداع وفقاً للنظام الدستوري في البحرين لا يتم في ذات اللحظة لدى المجلسين، إذ تودع المراسيم أولاً لدى مجلس النواب ثم تحال إلى مجلس الشورى بواسطة رئيس مجلس النواب[3].

---

[1] أحمد هبه – المرجع السابق – ص 131

[2] الأمانة العامة هي الجهاز الإداري بالبرلمان والذي يسهر على تقديم الدعم الفني لصالح أعضاء البرلمان لتسهيل اتخاذ قراراتهم بصورة سليمة، ويمتثل هذا الدعم الفني في مدهم بما يحتاجونه من كوادر وخبرات بشرية وتقديم الدراسات والبحوث السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية، والإعداد والتحضير لاجتماعات البرلمان ولجانه.

[3] نصت المادة (121) من المرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى (البحرين) على أنه ((يحيل رئيس المجلس المراسيم بقوانين التي تصدر بالتطبيق لأحكام المادة (38) من الدستور، وتحال إليه من رئيس مجلس النواب، إلى اللجان المختصة لإبداء رأيها فيها ...)).

والخلاصة إذن أن وجوبية عرض المراسيم بقوانين تشكل العنصر اللازم والضروري لكي يبدأ البرلمان – صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع- رقابته على هذه المراسيم الصادرة في مجال اختصاصه الدستوري. وبدون هذا العرض تظل رقابة المجلس التشريعي حبيسة النصوص وتصبح هذه الرقابة نصية لا تمارس ولا تحقق رغبة المشرع الدستوري في إحاطة حالة الاستعجال بموازنات رقابية من المشرع الأصلي، مما يشكل تصرفاً سلبياً من السلطة التنفيذية ينتج عنه جزاء رادع وهو البطلان[1].

المطلب الثاني: ميعاد العرض:

اشترط المشرع الدستوري على السلطة التنفيذية عرض المراسيم بقوانين على البرلمان عند أول اجتماع له[2]، وذلك زيادة في الاحتياط حتى لا تؤجل السلطة التنفيذية عرضها عن قصد أو إهمال [3]، بيد أنه فرق بين حالتين في مسألة العرض، الحالة الأولى وهي عرض ما تصدره السلطة التنفيذية من مراسيم بقوانين والبرلمان قائم (فيما بين ادوار الانعقاد)، والحالة الثانية هي حالة عرض المراسيم بقوانين والمجلس غير قائم (انتهاء الفصل التشريعي والحل ووقف الجلسات)، فاختصاص السلطة التنفيذية بإصدار هذه المراسيم إنما هو اختصاص استثنائي، فمن الطبيعي أن تلزم هذه السلطة بوضع ما أصدرته من مراسيم بين يدي البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع لمراجعتها واتخاذ ما يراه بشأنها بعد انجلاء أسباب غيابه. وسنتناول هاتين الحالتين وفقاً للآتي:

الفرع الأول: حالة صدور المراسيم بقوانين والبرلمان قائم:

إذا استخدمت السلطة التنفيذية سلطاتها الاستثنائية في إصدار المراسيم بقوانين وكان البرلمان قائماً، أي في الفترة ما بين ادوار الانعقاد، فإنه يتوجب عليها أن تعرض هذه المراسيم بقوانين على البرلمان خلال مدة معينة نص عليها الدستور.

---

(1) د. رأفت فوردة – المرجع السابق – ص 435

(2) يقصد بالاجتماع الأول، الجلسة الأولى في العمل حيث تكون لجان البرلمان المختلفة قد شكلت، لأن الغرض من عرض السلطة التنفيذية لهذه المراسيم بقوانين على البرلمان إحالتها على اللجان المختصة، وبطبيعة الحال، فإن هذه الحالة لا تكون إلا بعد تشكيل هذه اللجان، وبالتالي يخرج من مفهوم الاجتماع الأول، جلسة الافتتاح السنوية والجلسات التي يتم فيها تكوين اللجان اللازمة لإعماله، لذا، فإن لدى المشرع الدستوري البحريني ما يبرر اشتراطه أن يتم العرض خلال شهر من تاريخ اول اجتماع للمجلس.

محمد بن أحمد البنعلي – المرجع السابق – ص 158

(3) د. السيد صبري – المرجع السابق – ص 82

ففي مصر، اختلفت الدساتير المصرية بدءً من دستور عام 1923 في معالجة المدة الدستورية التي يستوجب على السلطة التنفيذية الالتزام بها في عرض ما تصدره من مراسيم بقوانين على البرلمان، فكل دستور أتى بحكم مغاير عن غيره.

حيث نص دستور عام 1923 على دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم عليه في أول اجتماع له، فيما اكتفى دستور عام 1930 بعرضها على البرلمان خلال شهر من اجتماعه في دور انعقاده العادي، وفي دستور 1958 تطلب عرضها على البرلمان فور انعقاده دون أن يحدد مدة معينة تلزم بها السلطة التنفيذية، وفي ظل دستور 1971 كان النص أكثر دقة وتحديداً من سابقيه، فقد نص على ضرورة عرض هذه المراسيم بقوانين على مجلس الشعب خلال (15) يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً [1]،وليس من تاريخ النشر، ويستدعي العرض -في هذه الحالة- خلال المدة التي حددها النص دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي وفاءً من السلطة التنفيذية بالتزام العرض[2]وتطبيقاً للمادة (102) [3]من دستور عام 1971 التي توجب على رئيس الجمهورية في حالة الضرورة دعوة مجلس الشعب لاجتماع غير عادي، حيث أن الدعوة للاجتماع في دور انعقاد غير عادي لمناقشة المراسيم بقوانين خير تطبيق لتلك المادة، وذلك إن لم يكن المجلس قد انعقد في دوره العادي على فرض صدور هذه المراسيم بقوانين قبيل بدء دور الانعقاد العادي للبرلمان[4].

وقد أكدت على صحة هذا الفهم الأخير المحكمة الدستورية العليا في مصر، حيث أوضحت أن ((البين مما تنص عليه الفقرة الثانية من المادة 147 من الدستور أن مواعيد وإجراءات عرض القرارات المشار إليها على مجلس الشعب تختلف باختلاف ما إذا كان المجلس منحلاً أو موقوفاً أو قائماً فإذا كان المجلس منحلاً أو موقوفاً وجب عرض القرارات المشار إليها عليه في أول اجتماع له فور انعقاده وان كان قائماً تعين دعوته للانعقاد لعرض تلك القرارات عليه خلال فترة زمنية محددة هي خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها وعلة ذلك تمكين المجلس

---

[1] المادة (147) من دستور مصر لعام 1971

[2] د. سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – ص 513، أ. د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 104، د. فتحي فكري – المرجع السابق – ص 457، د. عبدالعزيز خليفة – المرجع السابق – ص 201، د. محمد عبدالحميد أبو زيد – المرجع السابق – ص 371، د. أحمد سلامة بدر –المرجع السابق– ص 409، د. فتحي فكري – المرجع السابق – ص 457

[3] نصت المادة (102) من دستور مصر لعام 1971 على أنه ((يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب لاجتماع غير عادي، وذلك في حالة الضرورة، أو بناء على طلب بذلك موقع من أغلبية أعضاء مجلس الشعب. ويعلن رئيس الجمهورية فض الاجتماع غير العادي)).

[4] د. علاء عبدالمتعال – المرجع السابق – ص 103.

- باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في ممارسة الوظيفة التشريعية - من مراجعة التشريعات التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبته عند الضرورة والنظر في شأنها في أسرع وقت ممكن وإلا زال ما لهذه التشريعات من قوة القانون بأثر رجعي دون حاجة لاتخاذ أي إجراء في هذا الشأن))[1].

وفي ظل التطورات الدستورية الأخيرة في مصر بعد ثورة 25 يناير 2011، حصلت تغييرات جذرية في مسألة عرض المراسيم الصادرة في غيبة البرلمان كان لها - كذلك -تأثير واضح ومختلف عما جرى عليه العمل بالدساتير السابقة، فقد نص دستور عام 2012 على عرض المراسيم بقوانين على مجلسي النواب والشورى - بحسب الأحوال - خلال (15) يوماً من تاريخ انعقادهما[2]، بمعنى أن العرض يتم فور انعقاد البرلمان سواء انعقد في دور عادي أم دور انعقاد استثنائي وهي إضافة إيجابية، ولكن لم يلبث هذا الوضع بان تغير جذرياً مع دخول دستور مصر (المعدل)لعام 2014 الذي لم يعطي للسلطة التنفيذية - كما أشرت سابقاً- صلاحية إصدار المراسيم بقوانين والبرلمان قائم، أي في الفترة ما بين أدوار الانعقاد مجلس النواب، فقد أتى بمعالجة جديدة ومستحدثة عن أقرانه من الدساتير السابقة، حيث بين أنه إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ (غير عادي) لعرض الأمر عليه [3].

أما في الكويت، فقد حدد الدستور عرض المراسيم بقوانين على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وقد سايره المشرع الدستوري البحريني في بادئ الأمر، حيث نصت المادة (38) من دستور البحرين لعام 1973 على عرض المراسيم بقوانين على المجلس الوطني خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها أيضاً، إذا كان المجلس قائماً، غير أن هذه المدة تغيرت بعد التعديل الدستوري في عام 2002، حيث أصبحت المراسيم بقوانين تعرض على مجلس النواب ومجلس الشورى خلال شهر من تاريخ صدورها إذا كان المجلسان قائمين.

---

[1] المحكمة الدستورية العليا - الطعن رقم 40 - لسنة 19 قضائية - تاريخ الجلسة 2001/1/6 - مكتب فني 9 - رقم الجزء 1 - ص 823

http://www.eastlaws.com/AhkamView.aspx?I=37084&H=&HM=142376#1

المصدر: شبكة قوانين الشرق -آخر زيارة 2014/12/28

[2] المادة (131) من دستور مصر لعام 2012

[3] الفقرة الأولى من المادة (156) من دستور مصر (المعدل) لعام 2014

وعلى الرغم من الاختلاف في تحديد المدة، إلا أنه لا تأثير على المبدأ في مسألة العرض من خلال الدعوة لاجتماع غير عادي، فيجب العرض في مصر - حسب دستور 1971- والكويت خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور المراسيم بقوانين مع ضرورة ووجوب دعوة المجلس لاجتماع غير عادي إذا كانت عطلة البرلمان بين دوري الانعقاد ستطول إلى ما بعد هذه المدة، ونفس الأمر في البحرين، حيث يرى جانب من الفقه البحريني[1] أنه يجب على الملك دعوة المجلس الوطني للانعقاد لاجتماع غير عادي إذا كانت المدة المتبقية من العطلة البرلمانية تتجاوز الشهر.

أما إذا كانت الفترة المتبقية من الإجازة التي يكون فيها البرلمان أقل من المدة التي حددتها النصوص الدستورية، فإنه يتراخى العرض إلى ما قبل انقضاء الخمسة عشر يوماً في مصر والكويت وشهراً في البحرين، ويكون المجلس بالضرورة منعقداً في دور تال للدور الذي سبقه، وتعرض عليه من دون أن تتجاوز السلطة التنفيذية الميعاد المقدر وفقاً للمدد المنصوص عليها، لما يرتبه المشرع على هذا الإخلال من جزاء[2].

إلا أن الواقع في البحرين يشهد بخلاف ما تقدم في أحيان، فقد درجت السلطة التنفيذية على إصدار العديد من المراسيم بقوانين أثناء العطلة البرلمانية ولم تدعو المجلس الوطني للانعقاد في اجتماع غير عادي وكانت الفترة المتبقية لانعقاده أكثر من شهر، منها:

1. المرسوم بقانون رقم (30) لسنة 2009 بشأن غرفة البحرين لتسوية المنازعات الاقتصادية والمالية والاستثمارية، الصادر بتاريخ 2009/6/29 فيما بين الدور الثالث والرابع من الفصل التشريعي الثاني، فيما اجتمع المجلس الوطني في بداية دور الانعقاد الرابع العادي من نفس الفصل بتاريخ 2009/10/11[3].
2. المرسوم بقانون رقم (23) لسنة 2010 بإلغاء مركز البحرين للدراسات والبحوث المنشأ بالمرسوم بقانون رقم (11) لسنة 1981، الصادر بتاريخ 2010/6/10 فيما بين الفصلين التشريعين الثاني والثالث، وأحيل هذا المرسوم بواسطة مجلس الوزراء بتاريخ

---

[1] سالم محمد سالم الكواري - المرجع السابق - ص 139، د. محمد المشهداني ود. مروان المدرس - المرجع السابق - 248، محمد بن أحمد البنعلي - المرجع السابق - ص 155

[2] سالم محمد سالم الكواري - المرجع السابق - ص 139

[3] انظر الأمر الملكي رقم (43) لسنة 2009 بدعوة مجلسي الشورى والنواب للانعقاد

2010/7/9 إلى أمانة مجلس النواب، فيما اجتمع المجلس الوطني في بداية دور الانعقاد الأول العادي من الفصل التشريعي الثالث بتاريخ 2010/12/14[1].

3. المرسوم بقانون رقم (38) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (27) لسنة 2002 بإنشاء المحكمة الدستورية، الصادر بتاريخ 2012/8/14 فيما بين الدور الثاني والثالث من الفصل التشريعي الثالث، وأحيل هذا المرسوم بواسطة مجلس الوزراء بتاريخ 2012/8/28 إلى أمانة مجلس النواب فيما اجتمع المجلس الوطني في بداية دور الانعقاد الثالث العادي من نفس الفصل بتاريخ 2012/10/14[2].

4. المرسوم بقانون رقم (43) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (60) لسنة 2006 بشأن إعادة تنظيم هيئة التشريع والإفتاء القانوني، الصادر بتاريخ 2012/8/22 فيما بين الدور الثاني والثالث من الفصل التشريعي الثالث، وأحيل هذا المرسوم بواسطة مجلس الوزراء بتاريخ 2012/8/28 إلى أمانة مجلس النواب فيما اجتمع المجلس الوطني في بداية دور الانعقاد الثالث العادي من نفس الفصل بتاريخ 2012/10/14[3].

ونتيجة لما تقدم، أرى انه كان من الأولى دعوة المجلس الوطني – بغرفتيه – لاجتماع غير عادي لمناقشة هذه المراسيم بقوانين تماشياً مع الطابع الاستثنائي لها والذي يقتضي ضرورة مناقشتها في أسرع وقت ليقرر ما يراه بشأنها، ومع ذلك لا تثريب على اكتفاء السلطة التنفيذية في البحرين بعرض المراسيم بقوانين من خلال إيداعها الأمانة العامة لمجلس النواب ومجلس الشورى خلال المدة التي حددها الدستور، وذلك للأسباب الآتية:

1- أوجد تصرف السلطة التنفيذية بعرض المراسيم بقوانين على المجلس الوطني بمجرد إيداع المراسيم بقوانين بالأمانة العامة لكلا المجلسين خلال مدة (شهر) من صدورها، عرف دستوري وبرلماني درج العمل عليه دون ممانعة أو اعتراض من قبل أعضاء البرلمان.

---

[1] انظر الأمر الملكي رقم (46) لسنة 2010 بدعوة مجلسي الشورى والنواب للانعقاد، كذلك أنظر جلسة مجلس النواب رقم (10) بالدور الأول من الفصل التشريعي الثالث المنعقدة بتاريخ 2011/3/8

[2] انظر الأمر الملكي رقم (32) لسنة 2012 بدعوة مجلسي الشورى والنواب للانعقاد، كذلك أنظر جلسة مجلس النواب رقم (11) بالدور الثالث من الفصل التشريعي الثالث المنعقدة بتاريخ 2013/1/8

[3] انظر الأمر الملكي رقم (32) لسنة 2012 بدعوة مجلسي الشورى والنواب للانعقاد، كذلك أنظر جلسة مجلس النواب رقم (12) بالدور الثالث من الفصل التشريعي الثالث المنعقدة بتاريخ 2013/1/15

2- أن مجلس الشورى لا يناقش المراسيم بقوانين في ذات الوقت الذي يناقشها مجلس النواب بالرغم من إيداع المرسوم بقانون الأمانة العامة لكلا المجلسين على حدة في ذات الوقت، وإنما يشرع بمناقشتها بعد اتخاذ مجلس النواب قراره بشأنها وإحالته إليه، وهذه الآلية هي ذات الآلية المتبعة في مناقشة مشروعات القوانين العادية المنصوص عليها بالمادة (81) من الدستور[1]، والتي تسري في شأن مناقشة المراسيم بقوانين[2]، وبالتالي لن تتحقق هذه الآلية إذا اعتبرنا أن العرض يعني أن تبدأ مناقشة المرسوم بقانون أمام المجلسين بمجرد العرض، بل أن الإيداع لدى الأمانة العامة لكل من المجلسين هو الذي يتوافق مع نص المادة (81) من الدستور[3].

ولا بد من الإشارة، أنه إذا دُعي البرلمان لاجتماع غير عادي، فلا يجوز له أن ينظر في غير الأمور التي دعي من أجلها إلا إذا تضمنت الدعوة النظر في المراسيم بقوانين التي أصدرتها السلطة التنفيذية قبل الاجتماع الأول من تلك الدورة، وفقاً لصراحة المادة (75) من الدستور البحريني[4]، فهنا يمكن القول بجواز عرض هذه المراسيم في أول اجتماع في الدورة الاستثنائية، وهذا ما يؤدي إليه التفسير المنطقي للمادة (38) من الدستور البحريني التي ألزمت السلطة التنفيذية بوجوب عرض المراسيم على المجلس، ولم تتطلب صراحة على أن تكون تلك الدورة عادية، بل جاء النص مطلقاً، والمطلق يجري على إطلاقه، مالم يرد ما يقيده[5]، وهو بخلاف المعمول به في ظل الدستور المصري لعام 1971، إذ يمكن للبرلمان – في مصر – إذا دعُي لاجتماع طارئ أن ينظر في أي موضوع ودون تقييد في المراسيم بقوانين الصادرة أثناء غيابه حتى ولو لم تتضمن الدعوة لهذا الاجتماع موضوع النظر في المراسيم الصادرة في غيابه وذلك

---

(1) والتي تنص على أنه ((يعرض رئيس مجلس الوزراء مشروعات القوانين على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه، وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الشورى الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه أو قبول أية تعديلات كان مجلس النواب قد أدخلها على المشروع أو رفضها أو قام بتعديلها. على أن تعطى الأولوية في المناقشة دائماً لمشروعات القوانين والاقتراحات المقدمة من الحكومة)).

(2) المادة (124) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ((تسرى بشأن المراسيم بقوانين الإجراءات الخاصة بمناقشة مشروعات القوانين المنصوص عليها في هذه اللائحة))، وهو ذات ما نصت عليه المادة (123) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى

(3) د. علي عبدالفتاح محمد خليل – تشريعات الضرورة – ص 18

(4) نصت الفقرة الثانية من المادة (75) من الدستور البحريني على أنه ((ولا يجوز في دور الانعقاد غير العادي أن ينظر المجلس في غير الأمور التي دعي من أجلها))

(5) أ. د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا – المرجع السابق – ص 56

لأن الحكم الدستوري في المادة (102) جاء مطلقاً ولم يجري تحديده على النحو الذي ذهب إليه المشرع البحريني.

فيما كان للمشرع الدستوري الكويتي موقف وسط من هذا وذاك، فلم يطلق العنان لمجلس الأمة في نظر المراسيم بقوانين في الاجتماع غير العادي حتى ولو لم تتضمن الدعوة لهذا الاجتماع النظر فيها كما ذهب إليه المشرع المصري لعام 1971، وإنما كان توجهه مائلاً إلى النص البحريني بتقييد نظر مجلس الأمة للموضوعات التي دُعي من أجلها مع إمكانيته أن ينظر في تلك المراسيم بقوانين الصادرة في غيبته والتي لم ينص عليها في الدعوة للاجتماع الاستثنائي في حالة موافقة السلطة التنفيذية فقط[1].

وإذا كان حق البرلمان في مناقشة المراسيم بقوانين في الأدوار غير العادية مقيد بالموضوعات الواردة بالدعوة، فللبرلمان بأغلبية خاصة – إذا ارتأى سرعة البت في هذه المراسيم دون انتظار – أن يطلب من رئيس الدولة الدعوة لاجتماع غير عادي للنظر في هذه المراسيم بقوانين بوجه خاص في حالة عدم قيام الأخير بهذا الإجراء من تلقاء نفسه[2].

ومن المسلم به أن دعوة البرلمان لاجتماع استثنائي لنظر المراسيم بقوانين في حالة عدم تجاوز المدة الدستورية – 15 يوم من تاريخ الإصدار في التشريعين المصري والكويتي وشهر في البحرين خصوصاً– هو أمر نادر الحدوث، لأن السلطة التنفيذية تميل دائماً إلى تأجيل نظر البرلمان لهذه المراسيم بقوانين إلى الدورات العادية خاصة إذا استشعرت احتمال عدم استحسان البرلمان لها وعدم الترحيب ببقائها [3] فتعمد على إصدار مراسيم بقوانين في وقت قريب جداً من بداية دور الانعقاد العادي مستفيدة من الرخصة الدستورية المتمثلة بغياب البرلمان، ولكن دون مراعاة حقيقة– في بعض الأحيان – لتوافر حالة الاستعجال الملحة والموجبة لأصدراها خصوصاً والبرلمان على وجه الانعقاد قريباً.

---

(1) نصت الفقرة الثانية من المادة (88) من الدستور الكويتي على أنه ((ولا يجوز في دور الانعقاد غير العادي أن ينظر المجلس في غير الأمور التي دعي من اجلها إلا بموافقة الوزارة))

(2) نصت المادة (166) من دستور مصر (المعدل) لعام 2014 على أنه ((يجوز انعقاد مجلس النواب في اجتماع غير عادي لنظر أمر عاجل، بناءً على دعوة من رئيس الجمهورية، أو طلب موقع من عُشر أعضاء المجلس على الأقل)) كما نصت الفقرة الأولى من المادة (88) من الدستور الكويتي على أنه ((يدعى مجلس الأمة ، بمرسوم ، لاجتماع غير عادي إذا رأى الأمير ضرورة لذلك، أو بناء على طلب أغلبية أعضاء المجلس))، فيما نصت الفقرة الأولى من المادة (75) من الدستور البحريني على أنه ((يُدعى كل من مجلسي الشورى والنواب، بأمر ملكي، إلى اجتماع غير عادي إذا رأى الملك ضرورة لذلك، أو بناء على طلب أغلبية أعضائه)).

(3) أ. د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا – المرجع السابق – ص 56

وقد قامت السلطة التنفيذية في البحرين بإصدار مجموعة من المراسيم بقوانين في الفترات الواقعة ما بين أدوار الانعقاد وانتهاء الفصول التشريعية، ولم يكن يبقى على بداية دور الانعقاد سوى أيام قليلة، ومنها:

- المرسوم بقانون رقم (53) لسنة 2010 بالتصديق على الاتفاقية بين حكومة مملكة البحرين ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) بشأن إنشاء المركز الإقليمي العربي للتراث العالمي في مملكة البحرين، الصادر بتاريخ 2010/12/13، وأحيل بواسطة مجلس الوزراء في ذات التاريخ، حيث صدر هذا المرسوم بقانون قبل انعقاد المجلس الوطني بيوم واحد فقط الذي انعقد بتاريخ 2010/12/14[1].
- المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2011 بتعديل بعض أحكام المرسوم قانون النقابات العملية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (33) لسنة 2002، الصادر بتاريخ 2011/10/6 فيما بين الدور الأول والثاني من الفصل التشريعي الثالث، وأحيل هذا المرسوم بواسطة مجلس الوزراء بتاريخ 2011/10/12 إلى أمانة مجلس النواب، حيث صدر هذا المرسوم قبل (6) أيام من اجتماع المجلس الوطني في بداية دور الانعقاد الثاني العادي من نفس الفصل بتاريخ 2011/10/9[2].
- المرسوم بقانون رقم (36) لسنة 2011 بشأن ضوابط استحقاق رواتب ومزايا موظفي الهيئات والمؤسسات الحكومية، الصادر بتاريخ 2011/10/6 فيما بين الدور الأول والثاني من الفصل التشريعي الثالث، وأحيل هذا المرسوم بواسطة مجلس الوزراء بتاريخ 2011/10/12 إلى أمانة مجلس النواب، حيث صدر هذا المرسوم قبل (3) أيام من اجتماع المجلس الوطني في بداية دور الانعقاد الثاني العادي من نفس الفصل بتاريخ 2011/10/9[3].
- المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2012 بفتح اعتماد إضافي في الميزانية العامة للدولة للسنة المالية 2012، الصادر بتاريخ 2012/10/11 فيما بين الدور الثاني والثالث من

---

[1] انظر الأمر الملكي رقم (46) لسنة 2010 بدعوة مجلسي الشورى والنواب للانعقاد، كذلك أنظر جلسة مجلس النواب رقم (15) بالدور الأول من الفصل التشريعي الثالث المنعقدة بتاريخ 2011/4/26

[2] انظر الأمر الملكي رقم (39) لسنة 2011 بدعوة مجلسي الشورى والنواب للانعقاد، كذلك أنظر جلسة مجلس النواب رقم (15) بالدور الثالث من الفصل التشريعي الثالث المنعقدة بتاريخ 2012/1/31

[3] انظر الأمر الملكي رقم (39) لسنة 2011 بدعوة مجلسي الشورى والنواب للانعقاد، كذلك أنظر جلسة مجلس النواب رقم (10) بالدور الثاني من الفصل التشريعي الثالث المنعقدة بتاريخ 2011/12/27

الفصل التشريعي الثالث، وأحيل هـذا المرسـوم بواسـطة مجلـس الـوزراء بتـاريخ 2012/10/17 إلى أمانة مجلس النواب، حيث صدر هذا المرسوم قبل (3) أيـام مـن اجتماع المجلس الوطني في بداية دور الانعقاد الثالث العادي من نفس الفصـل بتـاريخ 2012/10/14[1].

وهدياً بما سبق، أرى ضرورة عرض المراسيم بقوانين التي تصدرها السلطة التنفيذية في فترة غياب البرلمان في أول اجتماع له يعقده سواء أكان الاجتماع عادياً أو غير عادي، أي بمجرد أن يلتئم البرلمان، فصلاحية إصدار المراسيم بقوانين مكنة استثنائية أتيحت للسلطة التنفيذية بنص استثنائي، ومن المعروف في قواعد التفسير أن النص الاستثنائي يفسر في أضـيق الحـدود، ولا يوجد مجال للتفرقة بين الاجتماع العادي وغير العادي (الاستثنائي) فيما يخص قيد العرض علـى البرلمان، لأن هذه المراسيم تصدر في غيبة البرلمان لمواجهة ظروف اسـتثنائية يتعـذر عليـه الاجتماع لمواجهتها، وبمجرد اجتماعه سواء في دورته العادية أم الاستثنائية يصبح من حقـه أن ينظر فيما أصدرته السلطة التنفيذية من تشريعات بدلاً منه، لأنه – كما سبق وقلنا مراراً – أنـه صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، فإذا ما استثنى عرض المراسيم بقوانين في الدورة غير العادية فإن ذلك يتناقض مع شرط غياب البرلمان، والذي هو شرط صحة هذه المراسيم. وأنه على الرغم من عدم اختلافي مع ما نصت عليه بعض الدساتير في حصرية نظر البرلمان للموضوعات المنصوص عليها في الدعوة للاجتماع الاستثنائي، إلا أن المواد الدستورية – في مصر والكويت – أجازت لرئيس الدولة دعوة البرلمان لاجتماع استثنائي عند الضرورة، والمراسيم بقوانين ليست إلا حالة من حالات الضرورة، وليس هناك ضرورة أشد من الضرورة التي أباحت حلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية، فإذا خلت الدعوة من عرض هذه المراسيم على البرلمـان فـي دورته الاستثنائية، فإن ذلك يوحي بانتفاء صفة الضرورة عن هذه المراسيم، وإذا ما نصت الدعوة على عرضها في هذا الاجتماع الاستثنائي، فإن السلطة التنفيذية قد اسـتوحت روح الدسـتور[2]، واهتدت بما نظمه المشرع الدستوري من قواعد وأسس في تنظيم العلاقة بينهـا وبـين السـلطة

---

[1] انظر الأمر الملكي رقم (32) لسنة 2012 بدعوة مجلسي الشورى والنواب للانعقاد، كذلك أنظر جلسة مجلس النواب رقم (3)المنعقـدة بتاريخ 2013/11/5 – دور الانعقاد الرابع – الفصل التشريعي الثالث، وكذلك الجلسة رقم (16) من ذات الدور والفصل المنعقدة بتاريخ 2014/2/11

[2] محمد بن أحمد البنعلي – المرجع السابق – ص 156

التشريعية وامتثلت فعلاً لتطبيق مبدأ التعاون بين السلطتين – في التشريع والرقابة- ومبدأ عدم تنازل أية سلطة عن اختصاصاتها لسلطة أخرى خارج إطار الدستور والقانون.

الفرع الثاني: حالة صدور المراسيم بقوانين والبرلمان غير قائم:

يكون البرلمان غير قائم في فترة الحل أو الفترة ما بين الفصلين التشريعين (انتهاء الفصل التشريعي)، إضافة إلى فترة وقف الجلسات تمهيداً للحل كما هو المعمول به في الدستور المصري فقط، وقد سبق توضيح مفهوم هذه الحالات عند دراسة شروط إصدار المراسيم بقوانين، لذا أحيل القارئ الكريم إليها لعدم التكرار والإطالة[1].

فإذا ما عمدت السلطة التنفيذية إلى إصدار أيه مراسيم بقوانين خلال هذه الفترة فإن عليها أن تعرض ما تصدره من مراسيم على المجلس في أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي في الكويت، وخلال شهر من أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي في البحرين[2]، دون النظر إلى تاريخ إصدارها.

أما في مصر، فقد تطلب دستور 1971 عرض القرارات بقوانين على مجلس الشعب في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته إذا كان المجلس غير قائم، أما دستور 2012 فإن عرض هذه القرارات يكون على مجلس النواب ومجلس الشورى خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الانعقاد، والإطلاق في هذا النص يقتضي أن يتم العرض في أول اجتماع لهما سواء انعقد المجلسان في دور انعقاد عادي أم استثنائي ودون حاجة لدعوته إلى اجتماع غير عادي للبت فيها بشكل إلزامي خلال مدة خمس عشر يوماً من تاريخ صدور هذه القرارات كما كان معمولاً في دستور 1971، فالعبرة هنا بتاريخ انعقاد المجلس وليس بتاريخ صدور المرسوم بقانون. ولا يفوتني أن أذكر أن المشرع الدستوري لعام 2012 استبعد حالة الوقف كأحد حالات غياب البرلمان – التي استحدثها دستور 1971 وأعاد تطبيقها دستور 2014- فيكون المجلس غير قائماً في حالة الحل فقط.

---

(1) أنظر صفحة رقم (42) وما بعدها من هذه الأطروحة

(2) فيما كان نص المادة (38) من دستور دولة البحرين قبل تعديله عام 2002 يتفق مع النصين المصري والكويتي، حيث كانت تنص على أنه ((ويجب عرض هذه المراسيم على المجلس الوطني ... وفي أول اجتماع للمجلس الجديد في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي...))

أما دستور 2014، فلم ينيط بالسلطة التنفيذية صلاحية إصدار المراسيم بقوانين إلا إذا كان البرلمان غير قائم، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة (156) منه على ((وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد ...))، ويستفاد من هذا النص أن العرض واجب على مجلس النواب خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد وليس من تاريخ إصدار القرار بقانون، ويقصد بالمجلس الجديد في هذا المقام هو المجلس المنتخب بعد فترة الحل أو بنهاية الفصل التشريعي العادي، فلا يتصور أن نطلق كلمة " جديد " على المجلس الموقوف ممارسته بموجب المادة (137) من الدستور الحالي[1] إذا ما جاءت نتيجة الاستفتاء برفض حل مجلس النواب وعودته لممارسة صلاحياته، والظاهر أن المشرع الدستوري لعام 2014 لم يعتبر حالة الوقف من حالات غياب البرلمان بصورة مستقلة، وإنما ربطها بالحل، فالحل لا بد أن يسبقه – في ظل التشريع المصري فقط – إيقاف.

ولكن من الملاحظ – مما سبق– أن النص المنظم لحالة الحل، سواء في دستور 1971 أو دستور 2014، واجه الاحتمال الأول الخاص بالموافقة الشعبية على الحل، ولكنه أغفل التعرض الثاني حين يرفض الشعب حل المجلس أو تنقضي مدة الدعوة لإجراء انتخابات جديدة، وهي الحالات المنصوص عليها في المادة (137) من الدستور الحالي، فعندما تأتي النتيجة النهائية للاستفتاء برفضه أو مضي مدة الثلاثين يوم دون الدعوة لانتخابات جديدة، عندئذ سوف تنتهي مدة الإيقاف ويعود المجلس لاستكمال دور الانعقاد، عندها يأتي إجراء عرض القرارات بقوانين في المقدمة[2]، فما يقتضيه العرض ها هنا هو المجرى العادي للأمور والمتمثل بالالتزام الدستوري الملقى على عاتق السلطة التنفيذية بعرض ما تصدره من قرارات بقوانين على البرلمان في أول اجتماع له بعد عودته وعند انتهاء الإيقاف أو أياً كانت أسباب غيابه حتى ولو لم يأت بذكرها النص الدستوري بوجه صريح، فإذا لم تقم بعرضها على النحو المتقدم، فتكون السلطة

---

[1] نصت المادة (137) من دستور مصر (المعدل) لعام 2014 على أنه ((لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من اجله المجلس السابق. ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلسين وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة، اصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار. ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية)).

[2] د. فتحي فكري – المرجع السابق – ص 461

التنفيذية قد أخلت بالتزامها الدستوري ويترتب على ذلك زوال ما كان لهذه القرارات من قوة القانون – بأثر رجعي في مصر – وتحملها للمسئولية السياسية عن هذا التقصير.

المبحث الثاني: عرض المراسيم الصادرة في فترة تعطيل الحياة النيابية:

تأخذ غالبية الدساتير بمظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وتأخذ الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية مظهر التدخل في أعمال السلطة التشريعية، لغرض إيجاد نوع من التوازن بين السلطتين، إذ لا يصح أن يكون البرلمان صاحب الحق في السيطرة على السلطة التنفيذية دون أن يكون لهذه السلطة وسائل معادلة للدفاع عن نفسها، فتتجلى هذه الرقابة في أمرين: أولهما تدخل السلطة التنفيذية في سير العمل البرلماني (دعوة المجلس للانعقاد وفض ادوار الانعقاد، وتأجيل ووقف الجلسات)، وثانيهما حق السلطة التنفيذية في حل المجلس النيابي وهو أخطر الوسائل التي تمتلكها السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان، إذ يعد السلاح المقابل للمسئولية الوزارية المقررة أمام المجلس النيابي. والحل يتم بواسطة رئيس الدولة وفق نوعين، إما أن يكون الحل " وزارياً " أي بناء على طلب الوزارة إذا نشأ بينها وبين البرلمان خلاف[1] ، وأما أن يكون الحل " رئاسياً " يلجأ إليه رئيس الدولة – في الأغلب – في حالة قيام خلاف بينه وبين البرلمان[2]، أو قيام خلاف بين الوزارة والبرلمان ويكون لرئيس الدولة دور الحكم بين السلطتين[3]. ويُحمل الحل على تحكيم الشعب في هذا الخلاف من خلال التعرف على رأيه وموقفه إزاء قرار الحل، ويتضح هذا الموقف من خلال نتائج الانتخابات، فإذا جاءت النتائج بذات الأغلبية البرلمانية فهذا يعني أن البرلمان المنحل لا يزال يحظى على ثقة الشعب.

ونظراً لخطورة حق الحل، لم يترك الدستور هذا الحق مطلقاً للسلطة التنفيذية، وإنما أحاطه بضمانات معينة، منها أن يكون الحل بقرار مسبب – في مصر وعند الضرورة – أو مرسوم مسبب في الكويت والبحرين، والمجلس المنتخب بعد الحل لا يجوز حله لذات الأسباب التي حل من أجلها المجلس السابق، والأهم من هذا وذاك، إذا حل البرلمان فإنه لا ينبغي أن تبقى البلاد فترة طويلة دون سلطة تشريعية، لذلك حرص الدستور على أن يقرر وجوب إجراء

---

[1] ومن تطبيقاته: المادة (127) من دستور مصر لعام 1971 قبل تعديلها في عام 2007 والمادة (102) من الدستور الكويتي والمادة (67) من الدستور البحريني

[2] ومن تطبيقاته: المادة (137) من دستور المصري (المعدل) لعام 2014 والمادة (107) من الدستور الكويتي والمادة (42) من الدستور البحريني

[3] د. رمزي طه الشاعر – النظرية العامة للقانون الدستوري–ص 524 وما بعدها

انتخابات عامة للمجلس الجديد خلال مدة معينة من تاريخ حل المجلس السابق [1] على أن يتضمن قرار أو مرسوم الحل نفسه تحديد موعد الانتخابات للمجلس الجديد خلال الأجل الذي يحدده الدستور، وبخلافه، أي في حالة ما إذا حل المجلس ولم يحدد مرسوم الحل أو مرسوم لا حق له موعد إجراء الانتخابات الجديدة أو لم تجر الانتخابات فعلاً لأي سبب كان خلال المدة التي يحددها الدستور فإن المجلس المنحل يعود بحكم الدستور إلى الحياة ويسترد كامل سلطاته الدستورية ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد أو إلى أن ينتهي فصله التشريعي العادي، وكل ذلك يعد من قبيل الضمانات التي تحول دون إساءة استعمال هذا الحق – حق الحل – بتكراره لذات الأسباب من ناحية، وتحول من ناحية أخرى دون اتخاذ الحل وسيلة لتعطيل الحياة النيابية[2] التي تكون نتيجة تالية لاستخدام هذه الصلاحية الخطيرة.

وانتهاءً بما تقدم، لا يثير استعمال السلطة التنفيذية لحقها في حل البرلمان أية مشكلة بالنسبة للمراسيم بقوانين الصادرة في الفترة ما بين صدور قرار أو مرسوم الحل وبين انتخاب وانعقاد المجلس الجديد فيتم عرضها على البرلمان وفق ما قدمناه من أحكام دستورية ليدلو البرلمان بدلوه بإقرار أو عدم إقرار هذه المراسيم بقوانين.

ولكن قد يخالج استعمال السلطة التنفيذية لهذا الحق تعطيلاً لبعض أحكام الدستور يؤدي إلى غياب الحياة البرلمانية وتعطيلها خلال مدة من الزمن دون تحديد، وأن مفاد تعطيل الحياة النيابية يكمن في عدم اتخاذ السلطة التنفيذية إجراءات انتخاب المجلس الجديد خلال الفترة التي حددها الدستور وعدم عودة المجلس القديم، فتقبض السلطة التنفيذية في هذه الفترة زمام السلطة التشريعية وهو ما يطلق عليه (تركيز السلطة) أو (اندماج السلطات)، مما حدا ببعض الفقه إلى تسمية هذه الفترة وطريقة حدوثها بوصف (الحل غير الدستوري)[3].

وقد أعطت حالة تعطيل الحياة النيابية مجالاً للفقه الدستوري بأن يختلف في مدى اعتبارها ضمن حالات غياب البرلمان التي تجيز للسلطة التنفيذية استخدام مكنة التشريع عبر المراسيم

---

[1] خلال (30) يوماً على الأكثر من صدور قرار الحل وفق المادة (131) من الدستور المصري (المعدل) لعام 2014، وكحد أقصى شهرين من تاريخ الحل وفق المادة (107) من الدستور الكويتي، وبما لا يجاوز أربعة أشهر على الأكثر من تاريخ الجل وفق المادة (64) من الدستور البحريني

[2] د. يحيى الجمل – النظام الدستوري في الكويت – ص 399 وما بعدها

[3] أ. د. عادل طالب الطبطبائي – مدى اختصاص مجلس الأمة بنظر المراسيم بقوانين الصادرة في حالة الحل – مجلة الحقوق – مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت – السنة الثامنة عشرة – العدد الرابع – ديسمبر 1994م – ص 12

بقوانين ليولد خلافاً آخر – وهو ما يخدم صلب موضوع الفصل الماثل – في مدى وجوب عرض هذه المراسيم على البرلمان بعد عودة الحياة النيابية.

وأرى أن الخلاف الواقع بين الفقه – بين مؤدي ومعارض في المسألتين – كان منطقياً جداً، ومحقاً في اختلافه، فلا شك أن حالة تعطيل الحياة النيابية واندماج السلطات بعد قرار حل البرلمان سوف ترتب إلغاء وجود الأخير كهيئة تشريعية منتخبة وحلول السلطة التنفيذية مكانها، فيجعل من المراسيم التي تصدرها الأخيرة أثناء هذه الفترة تشريعات حقيقية وتعامل من هذا المنطلق لأول مرة على خلاف إصدار المراسيم بقوانين في حالتي الاستعجال[1]–دون تعطيل الدستور– والتفويض التشريعي، حيث تعد المراسيم بقوانين الصادرة أثنائهما قرارات إدارية حتى يوافق عليها البرلمان، أما الحالة التي نحن بصددها – وهي حالة حل البرلمان وتعطيل الحياة النيابية– فنكون أمام انهيار لمبدأ الفصل بين السلطات بشأن علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث تندمجان في يد الأخيرة لتتولى إصدار التشريعات اللازمة، نتيجة للظروف الاستثنائية التي تطرأ على البلاد أو نتيجة لظهور أزمة سياسية كحدوث ثورة آو انقلاب، أو إنهاء نظام دستوري وحلول نظام دستوري جديد محله، مما يؤدي إلى تعطيل وظيفة البرلمان، فتصدر الحكومة أوامر تنظيمية تنعت بالمراسيم بقوانين لا تستند إلى نص من الدستور بفرض انه معطل ولكنها تستند إلى قرار الحل الصادر منها بتعطيل الحياة النيابية، ويلاحظ إنه في حالة حل البرلمان لا يظهر لنا مبدأ سمو القانون أو سيادة القانون (العمل الصادر من ممثل السيادة الشعبية وهو البرلمان) بعد ان أصبحت الحكومة ممثلة هذه السيادة في غياب صاحبها الأصلي، وهو بحد ذاته لا يعد تعبيراً حقيقياً للإرادة العامة [2] خصوصاً وأنها غير منتخبة من الشعب مما يفقدها أهم خاصية جوهرية للهيئة التشريعية.

وهدياً بما سبق، سوف نتولى بالشرح تجارب الدول محل المقارنة بالنسبة لفترات تعطيل الحياة النيابية واندماج السلطات من خلال المطلب الأول، ثم سنخصص المطلب الثاني لأبين فيه التكييف القانوني للمراسيم بقوانين الصادرة في فترة تعطيل الحياة النيابية ومدى قانونية عرضها على البرلمان.

---

[1] وأقصد بها التدابير التي لا تحتمل التأخير (المراسيم بقوانين) الصادرة بموجب المادة (156) من دستور مصر (المعدل) لعام 2014 والمادة (71) من الدستور الكويتي والمادة (38) من الدستوري البحريني.

[2] د. بدرية جاسر الصالح – المرجع السابق – ص 57 و58،

المطلب الأول: تجارب تعطيل الحياة النيابية في مصر والكويت والبحرين:

إن استعراض تجارب جمهورية مصر والكويت والبحرين في حالة تعطيل الحياة النيابية واندماج السلطات، يستوجب تخصيص كل تجربة في نقطة مستقلة نظراً لخصوصية كل منها عن الآخر، ففي تجربة جمهورية مصر العربية نجد أن لها تطبيقات حقيقة لموضوعنا في صورتيه وهي: صورة الثورة والانقلابات السياسية وصورة إلغاء نظام دستوري وإحلاله بآخر. ونتيجة لذلك، أرى أن من الأهمية بمكان أن نتعرض للسوابق الدستورية التي عاصرتها مصر في ظل الأنظمة الدستورية المختلفة وبصورتيها السالفتين، ونخوض بأحداثها ووقائعها – باختصار – حتى نتمكن من الفهم الصحيح لأحكام هذه المراسيم بقوانين وقيمتها القانونية، لا سيما للوقوف على صلاحية الاستشهاد بالسوابق الدستورية في مصر على المشهد الدستوري في كل من دولة الكويت ومملكة البحرين، اللتان تنحصر تجربتهما في صورة واحدة وهي حلول نظام دستوري جديد أو تعديل دستوري جوهري.

الفرع الأول: جمهورية مصر العربية:

عاصرت مصر حالة حل البرلمان وتعطيل الحياة النيابية واندماج السلطات (التنفيذية والتشريعية) في ظل عدة سوابق سياسية بارزة في التاريخ الدستوري المصري الذي شهد تطورات كثيرة نتيجة قيام العديد من الثورات السياسية والشعبية التي أتت بنتاجها على النظام السياسي فيها وعلى أعمال البرلمان وبالأخص في إصدار التشريعات نتيجة غيابه في ظل الظروف السياسية التي كانت تعيشها مصر في بعض الفترات، والتي يمكن تلخيصها- في نطاق موضوعنا الماثل – في ثلاث مراحل أساسية، وهي:

أولاً: المرحلة الدستورية خلال العهد الملكي (في الفترة ما بين صدور دستور (1923) وقبل إعلان قيام الثورة في 23 يوليو 1952) [1]:

لم تراعي الحكومات المختلفة أبان هذه الفترة قيد الزمن التي نصت عليه المادة (41) من دستور عام 1923 [2]، الذي كان محصوراً في فترة " ما بين أدوار انعقاد البرلمان"، فاستصدرت

---

[1] ملخص من: السيد صبري – المرجع السابق – من ص 46 إلى 63

[2] نصت المادة (41) من دستور مصر لعام 1923 على أنه ((إذا حدث فيما بين ادوار انعقاد البرلمان ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر في شانها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط ان لا تكون مخالفة للدستور، ويجب دعوة=

مراسيم بقوانين في فترة حل البرلمان في الفترة الواقعة بين عـام 1924 و1926، والمراسـيم بقوانين التي تلت حل مجلس النواب في فبراير سنة 1938.

وقد كان البرلمان في سنة 1926 يفسر قيد الزمن تفسيراً صحيحاً وفـق المـادة (41)، فقرر كلا المجلسين (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) عدم إمكان السلطة التنفيذية إصدار المراسيم بقوانين أثناء حل مجلس النواب وتكون هذه المراسيم غير دستورية وباطلة بطلاناً أصـلياً، وقـد بينت لجنة الشئون التشريعية في مجلس الشيوخ حيثيات الرفض بأن المادة (41) نصت على فترة واحدة وهي الفترة بين أدوار انعقاد البرلمان، ولا يمكن سريان حكم تلك المادة على فترة تعطيلـه بالحل، لأن هذا يجرئ السلطة التنفيذية على أن تعمل دائماً على تعطيل الدستور، وتفقـد الأمـة سلطاتها، في حيث أنها مصدر السلطات، كما أنه لا يقبل الجدل أن تلك المراسيم لا تنطبق علـى المادة (41) من الدستور التي اتخذتها السلطة التنفيذية تكأة تلجأ إليها كلما اشتهت إصدار مرسوم من تلك المراسيم، ومن المتعين على السلطة التشريعية أن تقرر بطلانها بطلاناً أصـلياً، صـيانة للدستور الذي أقسمت عليه.

وفي 19 يوليو 1928 استصدر صاحب الدولة محمد محمود باشا رئيس الوزراء في ذلك الحين الأمر الملكي رقم (46) لسنة 1928 بإيقاف الحياة النيابية مدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، وبحل مجلسي الشيوخ والنواب، وقد جاء في هذا الأمر ((أما السلطة التشريعية في فترة الـثلاث سنين المذكورة أو في أي فترة أخرى تؤجل إليها الانتخابات، فسنتولاها طبقاً لحكم المـادة (48) من الدستور، وذلك بواسطة مراسيم لها قوة القانون))، وصدرت فعلاً عدة مراسيم بقوانين طبقـاً لهذا الحكم.

وعندما انعقد البرلمان في يناير 1930، قرر كل من المجلسين إحالة المراسيم بقـوانين التي صدرت أثناء تعطيل البرلمان إلى لجنة الشئون الدستورية بمجلس النواب التي قدمت تقريرها عن هذه المراسيم بقوانين باعتبار – كما حصل في عام 1926 – هذه المراسيم باطلة لصدورها أثناء تعطيل البرلمان بالحل، الأمر الذي لا تبيحه المادة (41) من الدستور، والتي لا تملك السلطة التنفيذية إصدار مراسيم بقوانين إلا بناءً عليها، وقد جرى تسمية هذه المراسيم بمفهوم ((الانقلابات الدستورية)) إلا أن بعض مناقشات مجلس النواب – آنذاك – قد اعترضت على معاملتهـا بهـذه

=البرلمان إلى اجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم بقوانين عليه في أول اجتماع له فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسـين زال ما كان لها من قوة القانون)).

الطريقة، حيث لم يكن النظام الدستوري معطلاً كله إذ لم يمس الأمر الملكي المذكور إلا بعض مواده ليست المادة (41) من بينها، وعلى ذلك فإصدار المراسيم بقوانين يظل خاضعاً لأحكام المادة (41) لأنها المادة الوحيدة التي تجيز إصدار المراسيم بقوانين في النظام المصري. ولا شك في خطأ هذا الرأي حسبما استبان للدكتور السيد صبري الذي يرى أن الأمر العالي السالف الذكر قد أوجد نظاماً جديداً تكون السلطة التشريعية بمقتضاه في يد الملك مع الوزارة بدلاً من البرلمان، وإنما يطلق على العمل التشريعي في هذه الحالة مرسوم بقانون لأن كلمة قانون لا تطلق إلا على تشريعات المجالس النيابية، وعلى ذلك لا تخضع هذه المراسيم بقوانين لحكم المادة (41) الخاصة بالسلطة التنفيذية في أحوال الضرورة، إذا إنها صادرة من السلطة التشريعية الجديدة.

ويرى الدكتور السيد صبري انه على هذا الوضع نفسه، تجب معاملة المراسيم بقوانين الصادرة طبقاً للأمرين العاليين رقم (70) سنة 1930 الذي قضي بإلغاء دستور سنة 1923 لاستبداله بدستور جديد، والأمر الملكي رقم (67) لسنة 1930 بإلغاء دستور 1930 والعودة لدستور 1923، وقد نص كلا الأمرين العاليين على وجوب عرض جميع المراسيم بقوانين التي صدرت في غيبة البرلمان حتى اجتماع البرلمان الجديد المنتخب طبقاً للدستور الجديد على المجلسين في دور الانعقاد الأول فإن لم تعرض بطل العمل بها مستقبلاً، وأنه لا يجوز نسخ أو تعديل هذه المراسيم إلا بقانون. وقد عرضت فعلاً هذه المراسيم بقوانين على البرلمان الجديد في 2 يوليو 1941 فأقرها.

ثانياً: المرحلة الدستورية خلال العهد الجمهوري (بعد ثورة 23 يوليو 1952 إلى قبل ثورة 25 يناير (2011):

بعد انهيار دستور سنة 1923 في 23 يوليو 1952 وجدت البلاد في حالة فراغ دستوري إلى أن صدر الدستور المؤقت في 10 فبراير 1953 متضمنا بعض الأحكام الرئيسية التي التزمت قيادة الثورة بالسير على مقتضاها حتى نفاذ الدستور الجديد. وبمقتضى المادة التاسعة من هذا الإعلان الدستوري جعل لمجلس الوزراء سلطة إصدار القرارات بقوانين منه. وإذا كانت المادة (196) من دستور 1956 قد نصت على انه ((يعمل بهذا الدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء)) فإن أحكامه الخاصة ظلت معطلة حتى تكون ذلك المجلس وبدأ في ممارسة اختصاصاته التشريعية وغيرها. ولما كانت المادة (195) من ذلك الدستور قد تضمنت إنهاء العمل بالدستور المؤقت عند نفاذ الدستور الجديد، فقد كان من الضروري تنظيم السلطة التي

تمارس التشريع ابتداء من 24 يونيه 1956 – وهو تاريخ إعلان الموافقة على دستور سنة 1956 – وحتى انعقاد مجلس الأمة. ومن ثم فإن مجلس قيادة الثورة قد خول بجلسته المنعقدة في 1952/6/22 رئيس الجمهورية – خلال الفترة ما بين تاريخ إعلان موافقة الشعب على الدستور في الاستفتاء وانعقاد مجلس الأمة لأول مرة – أن يتخذ قرارات لها قوة القانون بشرط عدم مخالفتها للدستور[1].

كما ظل رئيس الجمهورية يمارس الوظيفة التشريعية نيابة عن مجلس الأمة منذ قيام الجمهورية العربية المتحدة في فبراير سنة 1958 حتى انعقاد مجلس الأمة في 21 يوليو سنة 1960، ثم انتقلت سلطة التشريع مرة أخرى إلى مجلس الرئاسة وفقاً للإعلان الدستوري الصادر في 27 سبتمبر 1962، وظل يمارسها حتى انعقد مجلس الأمة في 26 مارس 1964 في ظل دستور 1964[2].

ثالثاً: التطورات الدستورية بعد ثورة 25 يناير 2011:

شهد التاريخ السياسي والدستوري في مصر تطورات عديدة وسريعة كان لها أثر مباشر على غياب البرلمان وتعطيل الحياة النيابية بسبب إلغاء الأنظمة السياسية والدستورية السائدة قبل الثورة وإحلالها بأنظمة دستورية جديدة سواء بعد ثورة 25 يناير 2011 الذي تنحى فيها الرئيس السابق محمد حسني مبارك عن الحكم في 11 فبراير 2011، أو بعد ثورة 30 يونيو 2013 التي أطاحت بالرئيس السابق محمد مرسي.

فقد عطل العمل بدستور 1971 – الذي تم إقراره في عهد الرئيس الراحل محمد انور السادات – وتم حل مجلسي الشعب والشورى بموجب الإعلان الدستوري الصادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة في 13 فبراير 2011 الذي خول الأخير صلاحية إصدار المراسيم بقوانين في فترة غياب البرلمان في مصر، وقد جاء ما نصه أنه ((انطلاقا مما سبق وبالبناء عليه ورغبة في تحقيق نهضة شعبنا فقد أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة القرارات الآتية: 1- تعطيل العمل بأحكام الدستور. 2- يتولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شئون البلاد بصفة مؤقتة لمدة ستة أشهر أو انتهاء انتخابات مجلسي الشعب والشورى ورئيساً للجمهورية. 3- يتولى رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة تمثيله أمام كافة الجهات في الداخل والخارج. 4- حل مجلسي الشعب

---

[1] د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – ص 530

[2] المرجع نفسه – ص 531

والشورى. 5- للمجلس الأعلى للقوات المسلحة إصدار المراسيم بقوانين خلال الفترة الانتقالية))[1]، وبعد أن تم إعداد مسودة تعديل دستور جمهورية مصر العربية وبعد ظهور نتائج الاستفتاء على هذا التعديل الذي جرى يوم 19 مارس 2011 ونتيجته في 20 مارس 2011، صدر الدستور المؤقت بموجب الإعلان الدستوري الصادر في 30 مارس 2011 وقد نص في مادته (56) على أنه ((يتولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شئون البلاد، وله في سبيل ذلك مباشرة السلطات الآتية:1 -التشريع. 2 - إقرار السياسة العامة للدولة والموازنة العامة ومراقبة تنفيذها. 3 - تعيين الأعضاء المعينين في مجلس الشعب. 4 - دعوة مجلسي الشعب والشورى لانعقاد دورته العادية وفضها والدعوة لاجتماع غير عادي وفضه. 5 - حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها. ...))، كما نصت المادة (61) من نفس الإعلان على أنه ((يستمر المجلس الأعلى للقوات المسلحة في مباشرة الاختصاصات المحددة في هذا الإعلان وذلك لحين تولي كل من مجلسي الشعب والشورى لاختصاصاتهما، وحتى انتخاب رئيس الجمهورية ومباشرته مهام منصبه كل في حينه))[2].

وما لبثت أن عادت الحياة النيابية في مصر بعد صدور دستور 2012، حتى تم تعطيل أحكام الدستور مجدداً بعد ثورة 30 يونيو 2013 التي أطاحت بالرئيس السابق محمد مرسي وسقوط دستور 2012 الذي صدر في فترة حكمه، وذلك بموجب الإعلان الدستوري الصادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة في 3 يوليو 2013، وتم حل مجلس الشورى بموجب الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 5 يوليو 2013 [3]، ثم صدر دستور 2013 المؤقت بموجب الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 8 يوليو 2013 والذي نص في مادته (24) على أنه ((يتولى رئيس الجمهورية إدارة شئون البلاد، وله في سبيل ذلك مباشرة السلطات والاختصاصات الآتية: 1- التشريع بعد أخذ رأي مجلس الوزراء وتنتقل سلطة التشريع لمجلس النواب فور انتخابه))، وقد صدرت خلال الفترة ما بين الثورة الأولى في 25 يناير 2011 وصدور دستور جمهورية مصر العربية المعدل لعام 2014 عن السلطة القائمة على نظام الحكم في مصر عدت مراسيم بقوانين، منها، المرسوم بقانون رقم 124 لسنة 2011 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (73) لسنة 1956

---

[1] الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية – العدد 6 (مكرر) في 13 فبراير 2011

[2] الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية – العدد 12 (مكرر ب) في 30 مارس 2011

[3] الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية – العدد 27 (مكرر) في 6 يوليو 2013

بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية[1]، وقرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم (46) لسنة 2014 بإصدار قانون مجلس النواب[2].

الفرع الثاني: دولة الكويت:

عاشت الكويت حالة تعطيل الحياة النيابية واندماج السلطات في ظل دستور 1963 لمرتين في عامي 1976 و1985.

أولاً: تعطيل الحياة النيابية في عام 1976:

صدر بتاريخ 26 أغسطس 1976 عن أمير دولة الكويت الشيخ صباح السالم الصباح – رحمه الله – الأمر الأميري بتنقيح الدستور [3]، الذي نص في مادته الأولى على وقف العمل بأحكام المواد (56 فقرة 3، 107، 174، 181) من الدستور، بينما نصت المادة الثانية على حل مجلس الأمة وتولي الأمير ومجلس الوزراء الاختصاصات المخولة لمجلس الأمة بموجب الدستور(اندماج السلطة)، فيما بينت المادة الثالثة على أن تصدر القوانين بمراسيم أميرية ويجوز عند الضرورة إصدارها بأوامر أميرية.

ويتبين الدافع من وراء حل مجلس الأمة هو إساءة أعضاء المجلس لسلطاتهم الدستورية واستغلالهم لمناصبهم وخروجهم عن قاعدة التمثيل الشعبي، فأصبحوا يمثلون أنفسهم أكثر من تمثيلهم لأفراد الشعب[4]، وجاء في نص ديباجة الأمر الأميري سالف الذكر ((...أنه وقد مضى على العمل بهذا الدستور قرابة أربعة عشر عاماً فإن الآمال المعقودة على إصداره لم تتحقق، فقد استغلت الديمقراطية وجمدت اغلب التشريعات واتخذ من هذا الدستور سبيلاً لتحقيق المكاسب الشخصية ولم تبذل الجهود من أجل البناء وإنما بذلت في الهدم والتعويق وإثارة الأحقاد وتضليل الناس، ولم ينل المواطن إلا الألم العميق على هذا الصراع الذي لم يحقق له أصلا ولم يسد له حاجة. وإن كان حرصنا على استقرار دعائم الديمقراطية قد ألزمنا بالصبر الطويل على ما وقع من أخطاء وعلى ما تعطل من إصلاح على أمل أن يعود الرشد إلى من أساءوا استغلال أحكام

---

(1) الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية – العدد 40 (تابع) في 8 أكتوبر 2011

(2) الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية – العدد 23 (تابع) في 5 يونيو 2014

(3) الكويت اليوم (الجريدة الرسمية لحكومة الكويت) – ملحق العدد 1097 – السنة الثانية والعشرون – ص 5

(4) د. بدرية جاسر الصالح – المرجع السابق – ص 68

الدستور وترقبا لصحوة ضمير الصالح العام على المصالح الفردية إلا أن الوضع ازداد سوءاً مع مرور الأيام)).

وقد ظلت الحياة النيابية في الكويت معطلة من 26 /1976/8 حتى صدور الأمر الأميري بتاريخ 1980/8/24 بدعوة مجلس الأمة للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز نهاية فبراير 1981، صدرت خلال هذه الفترة أربعة أوامر أميرية تحمل رقم (59) و(60) و(61) و(62)، كما صدر (458) مرسوم بقانون[1].

ولما عاد مجلس الأمة في عام 1981 لممارسة دوره الطبيعي، بوصفه الممثل لإرادة الشعب، ثار نقاش قصير الأمد في مجلس الأمة حول مدى التزام الحكومة بعرض المراسيم بقوانين الصادرة خلال فترة تعطيل الحياة النيابية على المجلس، ولكن سرعان ما قررت الحكومة عرض هذه المراسيم بقوانين عليه، وباشر المجلس حقه الدستوري تجاهها بالموافقة أو الرفض حسب الأصول[2].

ثانياً: تعطيل الحياة النيابية في عام 1986:

تكررت حالة تعطيل الحياة النيابية في الكويت بموجب صدور الأمر الأميري بتاريخ 3 يوليو 1986[3]، الذي نص في مادته الأولى على حل مجلس الأمة وتوقف العمل بأحكام المواد (56 فقرة 3 و107 و174 و181) من الدستور، ونصت المادة الثانية على تولي الأمير ومجلس الوزراء الاختصاصات المخولة لمجلس الأمة بموجب الدستور، فيما نصت المادة الثالثة على أن تصدر القوانين بموجب مراسيم أميرية، ويجوز عند الضرورة إصدارها بأوامر أميرية.

وقد جاءت ديباجة الأمر الأميري بأسباب الحل، حيث بينت أنه ((لما كانت الأزمة الاقتصادية التي تمر بها البلاد لن ينقذها منها إلا عمل حاسم وجاد، ولما كانت المؤامرات الإجرامية التي يتعرض لها الوطن لن يوقفها إلا اليقظة التامة والاستعداد الكامل والوحدة الوطنية الشاملة. ولما كانت ظروف المنطقة تتميز بالحرج وتحيطها ملابسات دقيقة وخطرة، ولما كان استمرار الوضع على ما هو عليه سيعرض الكويت إلى ما خشيناه ونخشاه من نتائج غير

---

[1] د. يسري محمد العصار – نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية – دار النهضة العربية – القاهرة – 1995 – ص 95

[2] أ. د. عادل طالب الطبطبائي – مدى اختصاص مجلس الأمة بنظر المراسيم بقوانين ... – ص 12

[3] الكويت اليوم (الجريدة الرسمية لحكومة الكويت) – العدد 1672– السنة الثانية والثلاثون – 3 يوليو 1986

محمودة. ولما كانت الحرية والشورى نبيت أصيل نمى وازدهر منذ نشأت الكويت، وكانت الكويت هي الأرض وهي الهدف وهي الباقية، أما عداها فهو زائل ومتغير وفقاً لحاجاتها ومصالحها، فإن استمرار الحياة النيابية بهذه الروح وفي هذه الظروف يعرض الوحدة الوطنية لانقسام محقق ويلحق بمصالح البلاد العليا خطراً داهماً، لذلك رأينا حرصاً على سلامة واستقرار الكويت أن نوقف أعمال مجلس الأمة)).

وقد ظلت الحياة النيابية معطلة منذ تاريخ 3 يوليو 1986 إلى أن صدر أمر أميري بتاريخ 2 يونيو 1991 بإجراء انتخابات تشريعية لاختيار مجلس أمة جديد في أكتوبر 1992. وفي خلال هذه الفترة الثانية صدر أمر أميري واحد رقم (73) لسنة 1986 كما صدر (420) مرسوم بقانون[1].

ومرة أخرى كذلك عرضت الحكومة على مجلس الأمة مجموعة من المراسيم بقوانين التي صدرت خلال فترة الحل غير الدستوري[2].

الفرع الثالث: مملكة البحرين:

صدر أول دستور للبحرين بتاريخ 6 ديسمبر 1973 [3] والذي أنشأ بموجبه أول سلطة تشريعية تمثلت بالمجلس الوطني [4]، ولم تلبث هذه التجربة البرلمانية الأولى بأن لفظت أنفاسها الأخيرة بعد مرور عامين من نشأتها، حيث ظهرت أزمة سياسية ودستورية بين المجلس الوطني والحكومة أثر إصدار الأخيرة للمرسوم بقانون بشأن تدابير أمن الدولة لسنة 1974[5] الصادر

---

[1] د. يسري محمد العصار – نظرية الضرورة في القانون الدستوري ... – ص 96

[2] أ. د. عادل طالب الطبطبائي – مدى اختصاص مجلس الأمة بنظر المراسيم بقوانين ... ص 13

[3] الجريدة الرسمية لحكومة البحرين – ملحق العدد 1049 – الخميس 6 ديسمبر 1973

[4] كان النظام الدستوري في البحرين – قبل تعديله في 2002 – يتبنى نظام المجلس الواحد المتمثل في المجلس الوطني الذي كان يتألف من أعضاء منتخبين وأعضاء معينين بالإضافة إلى الوزراء بحكم مناصبهم، وبعد تعديل الدستور في عام 2002 وفي ضوء ما جاء في ميثاق العمل الوطني بالأخذ بنظام المجلس الواحد، تبنى النظام الدستوري نظام المجلسين نظراً لما يتمتع به هذا النظام من مزايا، فأضحى المجلس الوطني مكوناً من غرفتين هما مجلس النواب ومجلس الشورى، وقد جاء بالمذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين المعدل الصادر في سنة 2002 بأنه ((وتحقيقا للمزايا التي يتمتع بها نظام المجلسين، أخذ الميثاق بما اتجهت إليه الإرادةالشعبية من تفضيل لهذا النظام على نظام المجلس الواحد، وجعل أحدهما معيّنا من ذوي الخبرة والكفاءة للاستعانة بآرائهم فيما تتطلبه الشورى من علم وتجربة، أما الثاني فجعل تشكيله عن طريق الانتخاب الحر المباشر، على أن يكون هذا التكوين الثنائي للمجلسين متوازناً. وقد أطلق التعديل الدستوري على المجلس الأول تسمية مجلس الشورى، وعلى المجلس الثاني تسمية مجلس النواب، وعلى المجلسين معا تسمية المجلس الوطني)).

[5] الجريدة الرسمية لحكومة البحرين – ملحق العدد – 1093

بتاريخ 22 أكتوبر 1974 أثناء عطلة المجلس الوطني (فيما بين أدوار الانعقاد)، وكان صدوره قبل يوم واحد من موعد انعقاد المجلس الوطني ودون علم مسبق منه، وعند عرض الحكومة لهذا المرسوم بقانون على المجلس طبقاً لأحكام المادة (38) من دستور 1973، فوجئ الأخير باستعجال الحكومة بطلب أخذ موافقة المجلس على هذا المرسوم بقانون، غير أن أعضاء المجلس وقفوا وقفه واحدة ضده لتعارضه مع أحكام الدستور الصريحة فيما يتعلق بالباب الثالث من الدستور بشأن "الحقوق والواجبات العامة" وكذلك فيما يتعلق بالفصل الرابع من الباب الرابع من الدستور بشأن "السلطة القضائية" [1].

وعلى أثر ذلك، قامت السلطة التنفيذية بحل المجلس الوطني بموجب المرسوم الأميري رقم (14) لسنة 1975 الصادر بتاريخ 26 أغسطس 1975[2]، ولم يذكر هذا المرسوم الأميري سبب الحل واكتفت ديباجته ومادته الأولى بالنص على ((بعد الاطلاع على المادة (65) من الدستور والأسباب الواردة في كتاب استقالة الوزارة السابقة وجواب تألف الوزارة القائمة والمتعلقة بالتعاون بين المجلس الوطني والحكومة. وبناء على ما عرضه علينا رئيس مجلس الوزراء، وبعد موافقة مجلس الوزراء، رسمنا بما يلي: مادة أولى: يحل المجلس الوطني))، وقد جاء في خطاب استقالة الحكومة بيان أسباب الحل التي عول عليها الأمر الأميري سالف الذكر، حيث جاء فيه ((إن الوزارة قد أخذت على عاتقها استكمال التشريعات الضرورية اللازمة مرحلة الاستقلال، وأن تفيد جهد الطاقة من خبرات منطقتنا، لتواكب النمو السريع الذي يجتاح الخليج كله، وأن تعمق الشعور بالوحدة الوطنية فيصير أبناء الوطن بناءً واحداً يشد بعضه بعضاً. ولكن الوزارة لم تجد من المجلس الوطني عوناً لها في ذلك، رغم محاولاتنا المخلصة التي بذلناها خلال عامين، إذ سادت مناقشاته أفكار غريبة عن مجتمعنا وقيمنا، وطرحت السمو اللازم للدولة، واتجهت إلى الإثارة والإهاجة والتحريض والمزايدة، وعملت على بث الفرقة وروح الكراهية، غير مقدرة للضرر الذي يعود على الوحدة الوطنية من جراء ذلك. وقد ولى كل هذه الحياة النيابية عن مقصدها السليم، وحجب جو المزايدة الآراء المعتدلة عن دورها الفعال. ومن ثم، لم تستطع الحكومة إنجاز ما كانت تأمل في إنجازه من تشريعات، والتشريعات التي تعود بالنفع المباشر على

---

[1] د. حسين محمد البحارنة – البحرين بين دستورين – الطبعة الأولى – دار الكنوز الأدبية – بيروت – ص37

[2] الجريدة الرسمية لحكومة البحرين – العدد 1138 – الخميس 28 أغسطس 1975

المواطنين. وقد انتهز من لا يعتنق مبادئنا ولا يؤمن بمُثُلنا كل هذا الذي حدث، فراح يعمل في الخفاء على تحقيق مآرب معتقداته)) [1].

ولما كان المرسوم الأميري سالف الذكر قد استند في إجراء حل المجلس الوطني على المادة (65) من دستور البحرين- قبل تعديل 2002 - فإن ذات المادة تنص على وجوب إجراء انتخابات جديدة للمجلس الجديد خلال فترة محددة[2].

وإزاء هذا النص الدستوري بضرورة إجراء انتخابات لمجلس جديد خلال ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل، وفي ذات اليوم الذي صدر فيه المرسوم الأميري بحل المجلس الوطني، صدر الأمر الأميري رقم (4) لسنة 1975 بتاريخ 26 أغسطس 1975 [3] بشأن ((تأجيل انتخاب أعضاء المجلس الوطني إلى أن يصدر قانون انتخاب جديد، ووقف العمل بالمادة (65) من الدستور والمواد التي تتعارض مع تأجيل الانتخاب))، وقد جاء ما نصه ((لما كنا نرى في الأسباب التي من أجلها أمرنا بحل المجلس الوطني خطراً يتهدد الوحدة الوطنية وأمن البلاد وهو ما يقتضي إجراء تعديل في قانون الانتخاب. وبناء على ما عرضه علينا رئيس مجلس الوزراء، وبعد موافقة مجلس الوزراء، أمرنا بما هو آت: مادة أولى : يؤجل انتخاب أعضاء المجلس الوطني إلى أن يصدر قانون انتخاب جديد. مادة ثانية: يوقف العمل بنص المادة (65) من الدستور وغيرها من المواد التي تتعارض مع الحكم الوارد في المادة السابقة. مادة ثالثة: يتولى معنا مجلس الوزراء السلطة التشريعية خلال تلك الفترة))، ومما يجب الانتباه إليه، أن وقف العمل بالمادة (65) من الدستور، لا يعني تعليقها فقط وإنما يعني تعليق جزء كبير من مواد الدستور، وهي المواد التي تتناول السلطة التشريعية وتحديداً المجلس الوطني الذي تناولها الدستور بدءً من

---

[1] نص خطاب استقالة الحكومة المرفوع من سمو الأمير الملكي خليفة بن سلمان آل خليفة الموقر - أبان رئاسته لمجلس الوزراء في عام 1975- إلى سمو الأمير الراحل الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة - طيب الله ثراه - بتاريخ 24 أغسطس 1975، أشار إليه: توفيق الحمد - خليفة بن سلمان .. رجل وقيام دولة - الطبعة الثانية - مركز الإبداع العلمي - البحرين - 1996 - ص 203

[2] حيث نصت هذه المادة على ((للأمير أن يحل المجلس الوطني بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، ولا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى. وإذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل. فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد)).

[3] الجريدة الرسمية لحكومة البحرين - العدد 1138 - الخميس 28 أغسطس 1975

المادة (42) إلى المادة (82) هذا إلى جانب المواد الأخرى من الدستور التي تم فيها ذكر المجلس الوطني، كالمادة (32) منه[1].

ولما كانت الحياة النيابية مغيبة بحل المجلس الوطني قرابة (27) عاماً، احتاجت الحكومة للمعونة في إبداء الرأي والمشورة، فأنشأت (مجلس الشورى) بموجب الأمر الأميري رقم (9) لسنة 1992 [2]، وكانت اختصاصاته -التشريعية- تتمثل في إبداء الرأي والمشورة فيما يحيله إليه مجلس الوزراء من مشروعات القوانين – قبل التصديق – والسياسة العامة والمشروعات الإنشائية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى إبدائه الرأي والمشورة – من تلقاء نفسه – لمجلس الوزراء في النواحي الاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحية وتنمية القطاع العام والخدمات والمرافق العامة المتعلقة بالمواطنين [3]، كما له أن يقدم لمجلس الوزراء اقتراحات بمشروعات القوانين أو رغبات في الأمور التي تدخل في اختصاصه [4]. وقد أجاز الأمر الأميري سالف الذكر لمجلس الشورى النظر في المراسيم بقوانين التي يصدرها الأمير فيما بين أدوار انعقاد المجلس في حالة الاستعجال، ولكن دونما أثر قانوني لهذا العرض سواء من حيث الشكل أو الموضوع، حيث تنحصر صلاحيته في إخطاره فقط عند انعقاده [5].

وعندما تولى جلالة الملك المفدى حمد بن عيسى آل خليفة، مقاليد الحكم في تاريخ 6 مارس 1999 بدأت تباشير الحياة الديمقراطية تلوح من جديد، وبزغ فجر الأمل في العهد الإصلاحي لجلالته لعودة الحياة النيابية بعد فترة انقطاع طويلة، فبدء جلالته بتدشين مشروعه الإصلاحي الذي تضمن عدة خطوات وإجراءات تصحيحية للوضع السياسي والدستوري في البحرين، من جملتها، وبالتحديد في عام 2001، صدر المرسوم بقانون رقم (10) لسنة 2001 بالعفو الشامل عن الجرائم الماسة بالأمن الوطني[6]، وصدر المرسوم بقانون رقم (11) لسنة 2001 بإلغاء المرسوم بقانون بشان تدابير أمن الدولة [7] لعام 1974، كما صدر المرسوم رقم

---

[1] د. ريا يوسف حمزة – التجربة البرلمانية الأولى في البحرين – الطبعة الأولى – المؤسسة العربية للطباعة والنشر – البحرين – 2002 – ص 174

[2] الجريدة الرسمية – العدد 2039 – الأربعاء 23 ديسمبر 1992، والذي عدل بموجب الأمر الأميري رقم (12) لسنة 1996

[3] المادة (2) من الأمر الأميري رقم (12) لسنة 1996

[4] المادة (3) من الأمر الأميري رقم (12) لسنة 1996

[5] المادة (17) من الأمر الأميري رقم (12) لسنة 1996

[6] الجريدة الرسمية – العدد 2463 – الأربعاء 7 فبراير 2001

[7] الجريدة الرسمية – العدد 2465 – الأربعاء 21 فبراير 2001

(4) لسنة 2001 بشأن إلغاء اختصاص المحكمة الخاصة بنظر الجرائم الماسة بأمن الدولة الخارجي والداخلي[1]، والأمر الملكي رقم (3) لسنة 2002 بإلغاء الأمر الأميري رقم (9) لسنة 1992 بإنشاء مجلس الشورى[2].

وفي ذات السنة – 2001 –تم طرح ميثاق العمل الوطني[3] على الشعب للتصويت عليه بتاريخ 14 و15 فبراير 2001 وقد وافق عليه بنسبة (98,4%) وصادق عليه الأمير وأصدره بتاريخ 16 فبراير 2001 بموجب الأمر الأميري رقم (17) لسنة 2001[4]، وقد كان هذا الميثاق هو الأساس الذي صدرت بموجبه تعديلات دستور مملكة البحرين لعام 2002 بتاريخ 14 فبراير 2002 والذي جاء في ديباجته ((استناداً إلى ما ورد في ميثاق العمل الوطني الذي أجمع عليه الشعب في الاستفتاء ... ولا شك أن هذه التعديلات الدستورية تعكس إرادة مشتركة بين الملك والشعب، وتحقق للجميع القيم الرفيعة والمبادئ الإنسانية العظيمة التي تضمنها الميثاق، والتي تكفل للشعب النهوض إلى المنزلة العليا التي تؤهله لها قدراته واستعداداته، وتتفق مع عظمة تاريخه، وتسمح له بتبؤ المكان اللائق به بين شعوب العالم المتمدين.وقد تضمن هذا الدستور الذي أصدرناه التعديلات التي أجريت وفقا لما جاء في الميثاق متكاملة مع كافة نصوصه غير المعدّلة...)).

ومفاد ما تقدم، أود أن أبين، أن الحياة النيابية في البحرين تعطلت قرابة (27) سنة منذ حل المجلس الوطني في عام 1975 حتى صدور دستور مملكة البحرين المعدل لعام 2002، وقد دأبت السلطة التنفيذية خلال هذه الفترة على استعمال مكنتها في التشريع طبقاً لأحكام المادة (38) من الدستور، وأصدرت بموجبها (635) مرسوم بقانون في الفترة السابقة على صدور الدستور المعدل في تاريخ 14 فبراير 2002، استناداً إلى الأمر الأميري رقم (4) لسنة 1975 والذي ألغي العمل به بموجب الأمر الأميري رقم (2) لسنة 2002 ([5])، وعلى الرغم من هذا الإلغاء، وبالإضافة إلى المراسيم بقوانين السابقة، واصلت السلطة التنفيذية في إصدار المراسيم بقوانين، استناداً على المادة (38) من دستور 2002، بأن أصدرت (53) مرسوم بقانون ذو أهمية

---

(1) الجريدة الرسمية – العدد 2465 – الأربعاء 21 فبراير 2001

(2) ملحق الجريدة الرسمية – العدد 2517 – السبت 16 فبراير 2002

(3) بموجب الأمر الأميري رقم (8) لسنة 2001 بدعوة الموطنين للاستفتاء على مشروع ميثاق العمل الوطني

(4) ملحق الجريدة الرسمية – العدد 2465 – الأربعاء 21 فبراير 2001

(5) ملحق الجريدة الرسمية – العدد 2517 – السبت 16 فبراير 2002

كبيرة[1]، للفترة ما بين صدور الدستور المعدل لعام 2002 وإلغاء الأمر الأميري رقم (4) لسنة 1975 بتاريخ 14 فبراير 2014 وحتى تاريخ أول انعقاد للمجلس الوطني الجديد بتاريخ 14 ديسمبر 2002.

المطلب الثاني: التكييف القانوني للمراسيم بقوانين الصادرة في فترة تعطيل الحياة النيابية:

في ضوء ما تقدم وما عرضته من التجارب والسوابق الدستورية سابقة الذكر، يقتضي البحث في أن نقف على حقيقة هذه المراسيم بقوانين من خلال الإجابة على سؤال مهم، وهو، هل تعتبر المراسيم بقوانين الصادرة في فترة تعطيل الحياة النيابية واندماج السلطات قوانين تامة صادرة من جهة مختصة بالتشريع (سلطة تشريعية جديدة) لا يتوجب عرضها على البرلمان أم أنها مجرد قرارات إدارية صادرة من سلطة غير مختصة بالتشريع أصلاً يتوجب عرضها على البرلمان عند اجتماعه التزاماً بالنص الدستوري؟

أجيب على هذا التساؤل من خلال بيان موقف المشرع الدستوري حول مدى اعترافه وتنظيمه للمراسيم بقوانين الصادرة في فترة تعطيل الحياة النيابية، كما سنعرض السجال القانوني في الفقه والقضاء الدستوري حول هذا الموضوع، وذلك كله للوقوف على طبيعة هذه المراسيم بقوانين ومدى وجوبية عرضها على البرلمان للتصديق عليها من عدمه، وذلك من خلال الآتي:

---

[1] من أبرزها:مرسوم بقانون رقم (47) لسنة 2002 بشأن تنظيم الصحافة والطباعة والنشر،مرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب، مرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى،مرسوم بقانون رقم (48) لسنة 2002 بإصدار قانون الاتصالات، مرسوم بقانون رقم (50) لسنة 2002 بإنشاء الهيئة العامة لحماية الثروة البحرية والبيئة والحياة الفطرية، مرسوم بقانون رقم (46) لسنة 2002 بإصدار قانون الإجراءات الجنائية، مرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002 بإصدار قانون السلطة القضائية، مرسوم بقانون رقم (39)لسنة 2002 بشأن الميزانية العامة، مرسوم بقانون رقم (36) لسنة 2002 بشأن تنظيم المناقصات والمشتريات الحكومية، مرسوم بقانون رقم (34) لسنة 2002 بإصدار قانون العقوبات العسكري، مرسوم بقانون رقم (32) لسنة 2002 بإصدار قانون قوة دفاع البحرين، مرسوم بقانون رقم (33) لسنة 2002 بإصدار قانون النقابات العمالية، مرسوم بقانون رقم (27) لسنة 2002 بإنشاء المحكمة الدستورية، مرسوم بقانون رقم (19) لسنة 2002 بشأن التصرف في الأراضي المملوكة للدولة ملكية خاصة، مرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب، مرسوم بقانون رقم (16) لسنة 2002 بإصدار قانون ديوان الرقابة المالية، مرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2002 بشأن نظام المحافظات، مرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية، مرسوم بقانون رقم (4) لسنة 2002 بشأن علم مملكة البحرين، مرسوم بقانون رقم (3) لسنة 2002 بشأن نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية.

الفرع الأول: موقف المشرع الدستوري:

اتجه المشرع الدستوري في تنظيمه واعترافه للمراسيم بقوانين الصادرة في فترة توقف الحياة النيابية وفي كيفية إصدارها، إلى اتجاهين مختلفين، الاتجاه الأول يتطلب وجود نوع من أنواع الرقابة البرلمانية في فترة حل البرلمان أي عندما يكون البرلمان غير قائم، وقد تناولت على نحواً سابق شرح هذه الفرضية تفصيلاً عند التطرق لحل البرلمان كأحد حالات غياب البرلمان، لذا أحيل القارئ الكريم إليه[1].

أما الاتجاه الثاني، وهو ما يتعلق بالموضوع الماثل، فيهدف إلى الاعتراف – بشكل مسبق – وتنظيم إصدار المراسيم بقوانين في أي فترة من فترات غياب البرلمان ومنها فترة تعطيل الحياة النيابية نتيجة توقعه لهذا الفراغ الزمني لتفادي الفراغ التشريعي.

حيث لا يثير هذا المشرع أي إشكالية أو مفاصلة في الاعتراف بالمراسيم بقوانين الصادرة في فترة تعطيل الحياة النيابية نظراً لاستباقه تصور هذه الحالة، فقد أدرك هذا المشرع أن السلطة الأصيلة للتشريع قد تغيب أو تتعطل، فينيط بالسلطة التنفيذية الحلول محلها استثناءً، فيعمد على تنظيم ممارستها – للمراسيم بقوانين – بشكل مسبق دون أن يكلف القضاء أو الفقه عناء البحث في تحديد طبيعتها ومدى وجوبية عرضها على البرلمان.

وأعني بالفترة التي يكون فيها البرلمان غير موجوداً ومعطلاً، هي الفترة ما بين فترة انتقالية بإلغاء دستور وإحلاله بدستور جديد فيكون منطقياً وواقعاً عدم وجود برلمان في هذه الفترة، وأما في حالة صدور أمر أو قرار بتعطيل الحياة النيابية وتأجيل انتخابات المجلس الجديد، فتضحى السلطة التنفيذية في هاتين الحالتين سلطة تشريعية جديدة وذات اختصاص أصيل بالتشريع.

ومثال ما تقدم، جعل دستور مصر المؤقت الصادر سنة 1953 (الدستور الأول بعد ثورة 23 يوليو 1952) سلطة التشريع لمجلس الوزراء خلال فترة الانتقال، ثم انتقل هذا الحق إلى رئيس الجمهورية في الفترة التي انقضت بين الموافقة على دستور سنة 1956 في الاستفتاء الدستوري وانعقاد مجلس الأمة. ثم في الفترة التي انقضت بين إعلان قيام الجمهورية العربية المتحدة وانعقاد مجلس الأمة سنة 1960. وانتقل الحق مرة أخرى إلى مجلس الرئاسة وفقاً

---

[1] انظر صفحة (56) من هذه الأطروحة

للإعلان الدستوري الصادر في 27 سبتمبر سنة 1962، وظل يمارسه حتى انعقاد مجلس الأمة في 26 مارس 1964 طبقاً لدستور 1964. وفي دستور 1971، تضمنت المادة (74)[1] منه على حكم عمومي، خولت رئيس الجمهورية اتخاذ إجراءات مختلفة، وقد يكون من بينها إصدار تشريعات إذا تعذر اجتماع البرلمان، وفي هذه الحالة إذا وافق الشعب على تلك الإجراءات فإنها تستقر دون حاجة لعرضها على البرلمان عند انعقاده [2].

كما قد يتوقع المشرع الدستوري الحاجة إلى إصدار تشريعات حتى ينعقد البرلمان، عضو التشريع الأصيل، ومن ذلك، المادة (225) من دستور السودان لعام 1973 التي تنص على ((يمارس رئيس الجمهورية الصلاحيات التشريعية حتى قيام مجلس الشعب ...))، وما نصت عليه (102) من الدستور المغربي لعام 1972 التي تنص على ((إلى أن يتم تنصيب مجلس النواب المنصوص عليه في هذا الدستور يتخذ جلالة الملك الإجراءات التشريعية اللازمة لإقامة المؤسسات الدستورية، وسير السلطة العمومية، وتدبير شئون الدولة)).

ومثل هذه النصوص كاشفة ومقررة لوضع يفرضه المحافظة على كيان الدولة واستمرارها. وهنا تصبح القوانين الصادرة من السلطة الحاكمة والتي بيدها مقاليد الأمور، قوانين تشريعية بالمعنى الفني لهذا الاصطلاح، سواء نص الدستور على هذه النتيجة أم لا. ويترتب على ذلك أنه عند عودة الحياة النيابية، وانعقاد البرلمان، لا يكون ثمة داع لإعادة طرح هذه التشريعات عليه، بل تظل هذه القوانين قائمة، ونافذة ومنتجة لآثارها، حتى تعدلها السلطة التشريعية طبقاً للإجراءات المقررة في الدستور [3].

ويستزيد المشرع الدستوري البحريني في بسط وتأكيد المضمون السابق من خلال التعرض لتفسير المادة (38) بالمذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين المعدل سنة 2002، التي بينت طبيعة المراسيم بقوانين الصادرة في فترة تعطيل الحياة النيابية بأنها قوانين قائمة لا تعرض على البرلمان بعد عودة الحياة النيابية، حيث بينت أن المادة (38) تضمنت((على المراسيم بقوانين

---

[1] نصت المادة (74) من دستور مصر لعام 1971 على أنه ((لرئيس الجمهورية إذا قام خطر حال وجسيم يحدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلسي الشعب والشورى، ويوجه بياناً إلى الشعب، ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها. ولا يجوز حل مجلسي الشعب والشورى أثناء ممارسة هذه السلطات)).

[2] د. سليمان محمد الطماوي – السلطات الثلاث ... – ص 60

[3] المرجع نفسه – ص 62 و63

التي يصدرها الملك في غيبة المجلسين، وقيدت هذه السلطة بقيود متعددة من حيث الزمان والظروف التي تعلن فيها ومداها ومدة نفاذها ... وتجب التفرقة بين المراسيم بقوانين التي تصدر أثناء قيام الحياة النيابية (أي بين أدوار انعقاد المجلسين أو في فترة حل مجلس النواب وتوقف جلسات مجلس الشورى أو انتهاء الفصل التشريعي للمجلسين) والمراسيم التي تصدر أثناء تعطيل الحياة النيابية. فالأولى فقط هي التي يسري عليها حكم المادة (38)، بحيث تزول إذا لم تعرض على المجلسين خلال شهر من تاريخ اجتماعهما أو إذا رفضها المجلسان. أما الثانية فلا تزول قوتها القانونية عند اجتماع البرلمان بعد عودة الحياة النيابية، بل تعتبر قوانين قائمة ما لم يلغها البرلمان أو يعدلها بقوانين أخرى، وذلك لأنها لا تخضع لحكم المادة (38) التي لا تسري بداهة إلا عند قيام الحياة النيابية، وإنما تخضع للقواعد التي وضعها الأمر الملكي الصادر بإيقاف الحياة النيابية، حيث يسند هذا الأمر السلطة التشريعية إلى الملك ومجلس الوزراء. وعلى ذلك فإذا ما أريد إلغاء أو تعديل هذه المراسيم بقوانين عند عودة الحياة النيابية، يجب على السلطة التشريعية سن قوانين جديدة بهذا الإلغاء أو التعديل وإلا تظل نافذة))[1].

بالإضافة إلى ما تقدم، نجد بعض الدساتير تؤكد على هذا المعنى صراحة عند صدورها لأول مرة [2]، ومن ذلك، ما نصت عليه المادة (224) من دستور مصر المعدل لعام 2014 التي نصت على ((كل ما قررته القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور هذا الدستور، يبقى نافذاً، لا يجوز تعديلها ولا إلغائها إلا وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة في الدستور))[3]، كما ورد عين المعنى في المادة (180) من دستور الكويت التي نصت على ((كل ما قررته القوانين واللوائح والمراسيم والأوامر والقرارات المعمول بها عند العمل بهذا الدستور يظل ساريا ما لم يعدل أو يلغ وفقا للنظام المقرر بها الدستور ، ويشترط ألا يتعارض مع نص من نصوصه)) وكذلك الفقرة (ب) من المادة (121) من دستور مملكة البحرين والتي نصت على ((استثناء من حكم الفقرة الثانية من المادة (38) من هذا الدستور يبقى صحيحاً ونافذاً كل ما صدر من قوانين ومراسيم بقوانين ومراسيم ولوائح وأوامر وقرارات وإعلانات معمول بها قبل أول اجتماع يعقده المجلس الوطني ما لم تعدل أو تلغ وفقاً للنظام المقرر بهذا الدستور)).

---

[1] المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين المعدل الصادر في سنة 2002 – المرجع السابق – ص 100

[2] د. سليمان محمد الطماوي – السلطات الثلاث ... – ص 63

[3] ويقابل هذا النص، المادة (191) من دستور مصر لعام 191 والمادة (222) من دستور مصر لعام 2012

وعلى الرغم من الاتفاق الضمني في صياغة النصوص الأخيرة، نلاحظ المشرع البحريني قد نص في الفقرة (ب) من المادة (121) على عبارة ((... قبل أول اجتماع يعقده المجلس الوطني...)) بخلاف ما جاء العبارة الواردة بالنص المصري ((... قبل صدور هذا الدستور...)) أو النص الكويتي ((...عند العمل بهذا الدستور...))، وقد قصد بها المشرع البحريني أن ما صدر من مراسيم بقوانين للفترة ما بين حل المجلس الوطني عام 1975وأول اجتماع عقده المجلس الوطني وهو في 14 ديسمبر 2002 في ظل دستور 2002 لا تخضع لحكم الفقرة الثانية من المادة (38) المتعلقة بإجراء العرض على البرلمان، وبالتالي تعتبر قوانين قائمة [1]، وليس من تاريخ العمل بالدستور الجديد كما ذهب إليه كلاً من المشرعين المصري والكويتي.

وخلاصة النصوص السابقة، أنها تعتبر أحكام كاشفة ومقررة، وخلو الدستور منها لا يعني التنكر لأحكامها، لأن المسلم به أن سقوط الدستور، ولو بطريق ثوري، لا يؤثر على نفاذ التشريعات العادية السابقة، والتي يستمر العمل بها حتى تعدل وفقاً لأحكام الدستور الجديد، استمراراً لشخصية الدولة بغض النظر عن أشكال الحكومات المختلفة، ((فخلو الدولة من برلمان يتولى مهمة التشريع، وهو وضع مؤقت، يدل على عدم استقرار فيها، بل إن كل حكم ينتسب إلى

---

[1] للوقوف على معنى هذه العبارة، جاءت المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين المعدل لعام 2002 بتفسيرها بالنص على أنه ((تصدر عادة في الفترة التي تسبق قيام نظام دستوري في الدولة، أو في الفترة التي تقع بين تعطيل الحياة النيابية وعودتها، قوانين ومراسيم ولوائح وأوامر وقرارات، ينشأ عنها مراكز قانونية وحقوق مكتسبة للأفراد يجب حمايتها والحفاظ عليها. ولذلك نص البند (ب) من المادة (105) من دستور سنة 1973، على سريان كل ما قررته هذه القوانين والمراسيم بقوانين والمراسيم واللوائح والأوامر والقرارات والإعلانات المعمول بها عند العمل بهذا الدستور، ما لم يعدل أو يلغ وفقا للنظام المقرر في هذا الدستور. ولو ظل النص على ما هو عليه، وأخذ الدستور المعدل بعبارة "عند العمل بهذا الدستور" التي كانت تتضمنها المادة (105) المشار إليها، فإنها ستعني من الناحية القانونية تاريخ نشر هذا الدستور، كما ورد في المادة (125) منه. ولا يتفق هذا المعنى مع الواقع العملي، حيث يحتاج نفاذ التعديلات الدستورية التي تمت إلى إصدار بعض القوانين التي لا ينفذ الدستور إلا بصدورها، مثل القوانين الخاصة بتنظيم مجلسي الشورى والنواب، وقانون مباشرة الحقوق السياسية، وقانون اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، وقانون اللائحة الداخلية لمجلس النواب. وهي قوانين لا يجوز من الناحية الدستورية إصدارها إلا بعد صدور الدستور لاستنادها إلى ما سيرد فيه من أحكام بشأنها. وأمام ذلك كان من الضروري تعديل عبارة "عند العمل بالدستور" إلى عبارة "المعمول به قبل أول اجتماع يعقده المجلس الوطني"، ليدخل في إطار ما ورد في هذه المادة كل ما سيصدر من قواعد قانونية في الفترة الواقعة بين نشر الدستور واجتماع المجلس الوطني، بالإضافة إلى ما سبق صدوره قبل تعديل الدستور. ومن المقرر أن القوانين التي صدرت من قبل أو التي ستصدر خلال هذه الفترة، هي قوانين صادرة أثناء تعطيل الحياة البرلمانية من الناحية الواقعية لعدم وجود مجلس الشورى ومجلس النواب. وبالتالي لا تزول قوتها القانونية عند بدء الحياة البرلمانية، بل تعتبر قوانين قائمة ما لم يلغها البرلمان بقوانين أخرى، وذلك لأنها لا تخضع لحكم المادة (38) التي لا تسري بداهة إلا عند قيام الحياة النيابية، كما سبق إيضاحه عند تفسير هذه المادة. وقد حرصت المادة (121) على أن تضيف إلى ما ذكره البند (ب) من المادة (105) صورا أخرى كالمرسوم بقانون والإعلانات، لكي يشملها النص، حتى لا يثور الخلاف بشأنها عند تطبيقه. وإذا كان لفظ مرسوم قد ورد عاما، فإنه يقصد به في هذه المادة جميع المراسيم التي ورد النص عليها في الدستور أيا كان الوصف الذي وصفت به)).

الشعب، دون ممثلين منتخبين من قبل الشعب، هو نوع من الخداع والرياء، مهما كانت الفلسفة التي يصدر عنها))[1].

الفرع الثاني: موقف القضاء:

لقد أثيرت مسألة التكييف القانوني للمراسيم الصادرة في فترة الحل وتعطيل الحياة النيابية أمام القضاء في مصر والكويت والبحرين، واتيحت له الفرصة ليقول فيها كلمة الفصل في مدى اعتبار هذه المراسيم بقوانين قائمة بذاتها لا تحتاج إلى عرضها على البرلمان تطبيقاً للنصوص الدستورية المنظمة لها.

وأود الإشارة، قبل بيان الأحكام القضائية، إلى أن الأحكام التي صدرت في مصر وتعلقت بمراسيم أو قرارات بقوانين صادرة في فترة تعطيل الحياة النيابية إنما صدرت خلال فترات انتقالية بين إلغاء دستور وإصدار دستور جديد، وبالتالي فلا شك أن ما تصدره السلطة التنفيذية من مراسيم بقوانين في ظل عدم وجود المؤسسة البرلمانية لعدم وجود دستور ينشئها إنما تعتبر مراسيم بقوانين قائمة بذاتها – ويرى الفقه ذلك وسأبين رأيه ورأيي في حينه – وبالتالي لا غرابة أن اعتبرها القضاء المصري بمثابة قوانين كاملة وتامة لا يستوجب عرضها على البرلمان لكونها لم تصدر أثناء فترة الحل التي تمارسه السلطة التنفيذية بسبب خلافها مع البرلمان.

وهذا ما تبنته محكمة النقض المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 1931/12/4، حيث رأت ((إن الأمر الملكي الصادر في 29 أبريل سنة 1923 وضع للبلاد دستوراً تقرر في المادتين 24 و25 منه أن السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلس الشيوخ والنواب وأن لا يصدر قانون إلا إذا أقره البرلمان وصدق عليه الملك، قد أن كل ما يتعلق بالسلطة التشريعية في هذا الدستور صار وقفه بالأمر الكريم رقم 46 لسنة 1928 ... إذ المادة 41 المذكورة كانت موقوفة بكل أحكامها والمرسوم الجاري النظر فيه هو وغيره من المراسيم إنما صدرت بطريقة خاصة عينتها السلطة الشرعية العليا في البلاد بأمر منها لم تؤسسه على المادة 41 المذكورة ولم تجعل فيه لأي مجلس من مجلسي البرلمان الحق – بمجرد قرار يصدره – إلغاء التشريعات التي تسن بحسب أوضاعه ...))[2].

---

[1] د. سليمان محمد الطماوي – السلطات الثلاث ... – ص 64

[2] أ.د. عادل طالب الطبطبائي – مدى اختصاص مجلس الأمة بنظر المراسيم بقوانين ... – ص 30 وما بعدها

وبالعودة إلى الكويت والبحرين، فقد كان للقضاء الدستوري فيهما موقفاً واضحاً في تحديد طبيعة المراسيم بقوانين الصادرة في فترة تعطيل الحياة النيابية من خلال بيان التفرقة بينها وبين المراسيم بقوانين الصادرة أثناء قيام الحياة النيابية أي فيما بين أدوار الانعقاد او في فترة حل المجلس، حيث جاءت مجمل الأحكام التي نظرها هذا القضاء باعتبار هذه المراسيم بقوانين قوانين تامة لا يتطلب عرضها وإقرارها من البرلمان عليها.

فقد ذهبت المحكمة الدستورية بالكويت[1]- للوقوف على تكييف هذه المراسيم - إلى التفرقة صراحة بين المراسيم بقوانين التي تصدر أثناء قيام الحياة النيابية طبقاً للمادة (71) من الدستور وبين المراسيم بقوانين التي تصدر أثناء تعطيل الحياة النيابية، فقضت بأن ((الأولى هي التي يسري عليها فقط حكم المادة آنفة الذكر، فتزول إذا لم تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع له عند عودته أو الذي لم يقرها المجلس الذي يمارس سلطته في الرقابة عليها باستظهار مدى توافر الشروط المطلوبة، ومنها حالة الاستعجال الملجئة لإصدارها. أما الثانية، فلا تزول قوتها القانونية بعد عودة الحياة النيابية، بل تعتبر قوانين قائمة بذاتها ونافذة من تاريخ صدورها، إذا هي قد صدرت بطريقة خاصة من سلطة فعلية عليا ممثلة بأمير البلاد انعقدت لها السلطة التشريعية دون أن يتأسس ذلك على المادة (71) من الدستور والتي تسري أو يتأتى إعمالها إلا عند قيام الحياة النيابية، ومن البداهة ألا تكون القواعد التي تسنها السلطة في الأحوال الاستثنائية على غرار القواعد المسنونة في الظروف العادية، كما لا يمكن تطبيقها بالصورة والأسلوب الذي يجري بها وضع القواعد القانونية في الأوقات العادية))[2].

ولقد تم الاستناد والتأكيد على هذا الحكم - بعد عودة الحياة النيابية في عام 1992 - بموجب الحكم الصادر من المحكمة الدستورية الكويتية بتاريخ 1994/5/17 في حكمها في الطعن رقم (94/1) والمنشور في "الكويت اليوم - العدد 156 " التي أكدت فيه وجوب أن تنزل المحكمة على مقتضى حكمها الصادر بتاريخ 1982/6/28 في الطعن رقم (82/2) - وهو

---

[1] لجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية الكويتية (مشكلة من 3 قضاة من أصل 5)، تختص بنظر الطعون ضد الأحكام الصادرة من المحاكم برفض الدفوع بعدم دستورية القوانين واللوائح المطبقة على المنازعات القائمة أمام المحاكم العادية. حيث نصت المادة الأولى من القانون رقم (14) لسنة 1973 بإنشاء المحكمة الدستورية على أنه ((تنشا محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية والفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح وفي الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم، ويكون حكم المحكمة الدستورية ملزما للكافة ولسائر المحاكم)).

[2] طعن رقم (82/2) دستوري بتاريخ 1982/6/28م - مجلة القضاء والقانون - السنة العاشرة - العدد الثاني - ص 5 - الكويت اليوم - جريدة رسمية - العدد 1424 السنة 28 ص 11، أشارت إليه: د. بدرية جاسر الصالح - المرجع السابق - ص 79

الحكم الوارد في الفقرة السابقة – ذلك الذي قضى بان التشريعات التي تصدر في غياب الحياة النيابية هي في الواقع قوانين قائمة بذاتها ونافذة من تاريخ صدورها إذ هي قد صدرت بطريقة خاصة من سلطة فعلية عليا ممثلة بأمير البلاد انعقدت لها السلطة التشريعية دون ان يتأسس ذلك على المادة (71) من الدستور[1].

ونتيجة لذلك، تواتر القضاء الكويتي بالاستناد إلى هذه المبادئ السابقة، ودأب على اعتبار ما يصدر من مراسيم بقوانين في فترة تعطيل الحياة النيابية هي قوانين قائمة بذاتها، حيث كثر الطعن في عدم دستورية العديد من المراسيم بقوانين الصادرة من الحكومة الكويتية في فترة تعطيل الحياة النيابية، إلا أن القضاء الكويتي كان موقفه واحداً لم يتغير، إذ تصدى لجميع هذه الطعون بالرفض تأسيساً على حكم المحكمة الدستورية السابق ذكره، ومن هذه التصديات، حكم محكمة التمييز الكويتية بجلسة 1997/12/22 الذي قضت فيه بأنه ((من المقرر في قضاء هذه المحكمة والقضاء الدستوري أن التشريعات التي تصدر في غياب الحياة النيابية هي في الواقع قوانين قائمة بذاتها ونافذة من تاريخ صدورها إذ قد صدرت بطريقة خاصة من سلطة فعلية عليا ممثلة بأمير البلاد انعقدت لها السلطة التشريعية دون أن يتأسس ذلك على المادة (71) من الدستور التي تتطلب عرض التشريعات التي تصدر أثناء قيام الحياة النيابية على مجلس الأمة ليمارس سلطته في الرقابة عليها والتي لا تسري أو يتأتى إعمالها إلا عند قيام الحياة النيابية...))[2].

وفي البحرين، لم يختلف القضاء الدستوري في تكييف هذه المراسيم بقوانين عن نظيره الكويتي، إذ تماثلت هذه الأحكام، واعتبر القضاء الدستوري البحريني أن ما أصدرته السلطة التنفيذية من مراسيم بقوانين في الفترة ما بين حل المجلس الوطني في عام 1975 وأول انعقاد للمجلس الوطني بتاريخ 24 ديسمبر 2002 بأنها مراسيم بقوانين قائمة بذاتها مستثناة من شرط العرض على البرلمان عند اجتماعه، وذلك بالاستناد إلى ما نصت عليه صراحة الفقرة (ب) من المادة (121) من الدستور، حيث بينت المحكمة الدستورية في حكمها في القضية رقم (د/2/03) لسنة (1) قضائية على أن ((التحقق من مخالفة التشريع للأوضاع والإجراءات الشكلية التي يتطلبها الدستور، إنما يتم في ضوء أحكام الدستور الذي صدر التشريع المعروض أمر دستوريته في ظله، ولئن كان الأصل طبقا لأحكام المادتين (32)، (70) من الدستور المعدل أن السلطة

---

[1] د. يسري العصار – نظرية الضرورة في القانون الدستوري ... – ص 98

[2] المحكمة الدستورية – دولة الكويت – الأحكام الجزائية في الطعن رقم (138) لسنة 1997 قضائية بتاريخ 1997/12/22

التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني حيث تقضى المادة (32) بـأن «السـلطة التشـريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني وفقاً للدستور»، كما بينت المادة (70) طريقة مباشرة هذه السلطة حيث تقضي بأن « لا يصدر قانون إلا إذا أقره كل من مجلسي الشورى والنـواب أو المجلـس الوطني بحسب الأحوال وصدق عليه الملك ». إلا أن إعمال هذا الأصل الذي قررتـه المادتـان المذكورتان يقتضى بالضرورة وجود الحياة النيابية ووجود مجلسي الشورى والنـواب لمشـاركة الملك السلطة التشريعية، وإذ كانت الحياة النيابية معطلة من الناحية الواقعية بمد صدور الدسـتور المعدل حتى أول اجتماع للمجلس الوطني لعدم وجود مجلس الشورى ومجلس النواب حتى يشاركا الملك في السلطة التشريعية، ولئن كان الأمر الملكي رقم (2) لسنة 2002 قد ألغى الأمر الأميري رقم (4) لسنة 1975 الذي ناط بالملك ومجلس الوزراء سلطة التشريع، إلا أن الحياة النيابية ظلت معطلة من الناحية الواقعية لعدم وجود المجلس الوطني على ما سلف القول، وكان يتعين وجـود سلطة يناط بها أمر التشريع في غياب المجلس الوطني فكان لابـد أن ينفـرد الملـك بإصـدار التشريعات باعتباره السلطة العليا في البلاد، وبذلك يكون الملك قد جمع في يديه السلطة التنفيذيـة والسلطة التشريعية التي يتولاها كما تتولاها الهيئة التشريعية تماما وتكون لـه جميـع سـلطاتها وحقوقها في مجال التشريع... وقد فرقت المذكرة التفسيرية للدستور في تفسيرها للمادة (38) بين المراسيم بقوانين التي تصدر أثناء قيام الحياة النيابية – فيما بين أدوار انعقاد المجلسين أو في حالة حل مجلس النواب وتوقف جلسات مجلس الشورى أو انتهاء الفصـل التشـريعي للمجلسـين – والمراسيم التي تصدر أثناء تعطيل الحياة النيابية فالأولى فقط هي التي يسري عليها حكم المـادة (38) بحيث تزول إذا لم تعرض على المجلسين خلال شهر من تاريخ اجتماعهما، أو إذا رفضها المجلسان، أما الثانية فلا تزول قوتها القانونية عند اجتماع البرلمان بعد عودة الحياة النيابية بـل تعتبر قوانين قائمة ما لم يلغها البرلمان أو يعدلها بقوانين أخرى، لأنها لا تخضع لحكـم المـادة (38) التي لا تسري بداهة إلا عند قيام الحياة النيابية. و إذ كانت المذكرة التفسيرية تعتبر مرجعا لتفسير أحكام الدستور على ما ورد بمقدمته وكانت المراسيم بقوانين الثلاثة المطعون عليهـا قـد صدرت أثناء تعطيل الحياة النيابية على ما سلف بيانه فأنها لا تخضع لحكم المـادة (38) مـن الدستور ومن ثم فلا محل لبحث مدى توافر حالة الضرورة لإصدار تلك المراسيم كما أنه لا محل لعرضها على المجلس الوطني خلال شهر من تاريخ أول اجتماع له على ما أثاره المدعي علـى سبيل الفرض الجدلي... أن نص الفقرة (ب) من المادة (121) من الدستور جاء صريحا وقاطعا في أن جميع القواعد القانونية التي صدرت قبل أول اجتماع يعقده المجلـس الـوطني – وبغيـر

استثناء –تدخل في إطار ما ورد بالنص وتبقى صحيحة ونافذة بعد انعقاد المجلس دون حاجة إلى أي إجراء آخر ما لم يتقرر تعديلها أو إلغاؤها وفقاً للنظام المقرر بالدستور بواسطة السلطة التشريعية، أو يقضى بعدم دستورية نصوصها التشريعية بحكم تصدره المحكمة الدستورية التي أولاها المشرع سلطة الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح. وقد تأكد ذلك بما ورد بالمذكرة التفسيرية للدستور في تفسيرها لنص المادة (121) من الدستور حيث كشفت عن أن القصد من تعديل عبارة (عند العمل بالدستور) – الواردة بالمادة (105) من الدستور قبل تعديله– إلى عبارة – المعمول به قبل أول اجتماع يعقده المجلس الوطني » التي تضمنتها المادة (121) من الدستور المعدل هو أن يدخل في إطار ما ورد بالمادة المذكورة كل ما سيصدر من قواعد قانونية في الفترة الواقعة بين نشر الدستور و اجتماع المجلس الوطني بالإضافة إلى ما سبق صدوره منها قبل تعديل الدستور. و إن القوانين التي صدرت من قبل أو التي ستصدر خلال هذه الفترة هي قوانين صادرة أثناء تعطيل الحياة النيابية من الناحية الواقعية لعدم وجود مجلس الشورى ومجلس النواب وبالتالي لا تزول قوتها القانونية عند بدء الحياة النيابية بل تعتبر قوانين قائمة ما لم يلغها البرلمان بقوانين أخرى، وقد جاء تفسير المذكرة التفسيرية مطابقا لنص الفقرة(ب) من المادة (121) فيما قررته من دخول (كل القوانين) السابقة على أول انعقاد المجلس الوطني في إطار ما ورد بالنص المذكور، بما لازمه أنها تظل قوانين قائمة وصحيحة ونافذة بعد انعقاد المجلس – بغير حاجة إلى اتخاذ أي إجراء آخر – محصنة من الطعن عليها بما أثاره المدعي من موانع شكلية))[1].

الفرع الثالث: موقف الفقه:

لقد ثار النقاش واحتدم الجدل في الفقه المصري والكويتي والبحريني حول طبيعة المراسيم بقوانين الصادرة أثناء تعطيل الحياة النيابية في ظل السوابق الدستورية التي تم عرضها سابقاً، وامتد هذا النقاش ليطال مسألة وجوبية عرض هذه المراسيم على البرلمان للتصديق عليها بعد عودته، ولكن الفقه لم يكن على غرار المشرع والقضاء الدستوري اللذان اتسما بالوضوح والوحدة في الرأي والاتجاه – كما رأينا سلفاً –واعتبرا هذه المراسيم من قبيل القوانين التامة التي لا تستوجب عرضها على البرلمان، حيث انقسم الفقه بين مؤيد لاتجاه الأخيرين وبين معارض له.

---

[1] حكم المحكمة الدستورية البحرينية في القضية رقم (د/03/2) لسنة (1) قضائية بجلسة 27 ديسمبر 2004 – منشور في الجريدة الرسمية – العدد 2668 – الأربعاء 5 يناير 2005– ص 84

بداية، تعتبر التجربة المصرية مختلفة – من حيث الوقائع – نوعاً ما عن تجربة كل الكويت والبحرين من حيث أن حالة تعطيل الحياة النيابية كانت في ظل فترة انتقالية بين نظامين دستوريين ووثيقتين دستوريتين كما رأينا، وعلى الرغم من ذلك، اختلف الفقه المصري في تحديد طبيعة هذه المراسيم وجوبية عرضها على البرلمان، وانقسم إلى رأيين.

يذهب الرأي الأول – يتألف من عمداء وكبار الفقه المصري – إلى تكييف المراسيم الصادرة في فترة تعطيل الحياة النيابية في ظل دستوري عام 1923 و1930– على النحو السابق عرضه – بأنها تشريعات وقوانين كاملة لا تلغى إلا بتشريعات أخرى يوافق عليها البرلمان إذا عاد إلى الوجود لأنها لم تصدر تطبيقاً للمادة (41) من دستور 1923، بل صدرت تطبيقاً لأمر ملكي يقضي بأن تتولى السلطة التنفيذية التشريع، فكل تشريع صدر على هذا الوجه يعتبر في قوة التشريع الذي صدر من البرلمان، إذ هو تشريع صادر من سلطة مختصة لا يمكن إلغاؤه إلا بتشريع آخر من السلطة ذاتها أو ممن يحل محلها في التشريع[1]، وبمعنى آخر، أن الأمر الملكي قد أوجد نظاماً جديداً تكون السلطة التشريعية بمقتضاه في يد الملك مع الوزارة بدلاً من البرلمان، حيث تعتبر هذه المراسيم صادرة من السلطة التشريعية الجديدة[2]، فلا يمكن أن يصدق على وصف المراسيم التي تصدرها السلطة التنفيذية في هذا الوقت على ما أتت به المادة (41) في هذا الخصوص ولا التقيد بما جاء في هذه المادة من قيود وأحكام من ضرورة عرض هذه المراسيم على البرلمان بعد عودة الحياة النيابية لإقرارها، ذلك أن البرلمان لا يكون في فترة عطلته السنوية وبالتالي لا يكون هناك فترة تتخلل دوري انعقاد متتاليين له كما تقضي بذلك المادة السابقة، بل يكون أحكام الدستور كله معطلاً والحياة النيابية ذاتها موقوفة مما لا يمكن معه تطبيق أحد نصوص الدستور في هذا المجال، لذلك يكون لهذه المراسيم صفة القوانين العادية نظراً لتركيز السلطة التشريعية في يد السلطة التنفيذية في هذه الفترة، ويمكن إلغاؤها أو تعديلها بعد قيام البرلمان بالطريقة التي تلغى بها أو تعدل القوانين البرلمانية العادية[3]، ففي جميع الحالات التي شهدها النظام المصري ينعدم المعيار الشكلي الذي يعول عليه في التمييز بين القوانين والقرارات. وبالتالي تكون القرارات الإدارية التي تصدر في هذه الفترة قوانين بكل ما يترتب على هذه التسمية من أحكام، وخصوصاً فيما يتعلق بخضوعها لرقابة القضاء [4].

---

(1) د. عبدالرزاق احمد السنهوري – المرجع السابق – ص 19

(2) د. السيد صبري – اللوائح التشريعية – ص 54

(3) د. محسن خليل – المرجع السابق – ص 215

(4) د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – ص 531

والأمر سيان إذا ما طبقنا التحليل السابق على مثيلات المادة (41) من الدساتير المصرية الأخيرة، كالمادة (147) من دستور 1971 والمادة (131) من دستور 2012 والمادة (156) من دستور 2014.

فتطبيق هذه المواد يفترض وجود دستور وسريانه، فإيقاف بعض أحكامه أو إلغاء العمل به في هذه الفترة، وتولي السلطة القائمة وهي الحكومة غالباً وظيفتي التشريع والتنفيذ معاً، لا يمكننا من أن نوصف أعمال التشريع التي تمارسها هذه السلطة وصف المراسيم بقوانين، وبالتالي لا ينطبق عليها ما ورد في النصوص المذكورة من قيود كضرورة عرضها على البرلمان في أول اجتماع له – بعد عودة الحياة النيابية – رغم أن اصطلاح (غيبة البرلمان) الوارد بالمادة (147) من دستور 1971 يمكن أن يتضمن هذه الحالة، والسبب في هذا الاستبعاد هو أن الغيبة الواردة في النص تعني الغيبة الدستورية، أي تلك التي تحدث وفقاً للدستور، وهي اما أن تكون فترة العطلة السنوية للمجلس أو فترة وقف جلساته أو فترة حله إلى حين إجراء الانتخابات النيابية الجديدة وقيام المجلس الجديد[1].

وخلافاً للرأي الأول، يرى الرأي الثاني[2]أنه يجب التمييز – في الحالة المصرية – بين الصورتين اللتين عرضناهما لاندماج السلطة، وهما صورة قيام أزمة داخل نظام سياسي معين تجعل رئيس الدولة يواجها عن طريق حل البرلمان وجمع السلطتين التشريعية في يده ووقف العمل بالدستور، وصورة انهيار نظام سياسي معين وقيام نظام جديد محله مما يقتضي تولي الحكومة لسلطة التشريع مؤقتاً إلى حين تشكيل السلطة التشريعية (وهو ما حدث في مصر في فترات اندماج السلطات بعد ثورة 1952).

ففي الصورة الأولى، يرى هذا الرأي، اعتبار ما يصدر من السلطة التنفيذية في مجال التشريع من قبيل الإجراءات المؤقتة التي يجب عرضها على البرلمان الجديد وإلا زالت قوتها القانونية، حيث أن ما يقوم به رئيس الدولة يجب أن يعامل معاملة إجراءات الضرورة بمعنى أن تعرض هذه المراسيم بقوانين التي يصدرها على البرلمان الجديد ليقرر هل كانت هناك ضرورة لاتخاذ هذا الإجراء أم لا. أما الصورة الثانية، فإن ما يصدر من أعمال تشريعية من الحكومة يجب اعتبارها قوانين قائمة بذاتها لا تحتاج إلى عرضها على البرلمان حينما يعاد تشكيله، حيث

---

[1] أ.د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 78

[2] د. يسري العصار – نظرية الضرورة في القانون الدستوري ... – ص 90 وما بعدها

أن حالة اندماج السلطات كانت نتيجة لسقوط نظام سياسي وقيام نظام آخر مكانه كما في حالة الثورة، ولذلك فإن المنطق يقضي – في اعتقاد هذا الرأي – أن ما يصدر عن الحكومة الجديدة يعد من التشريعات القائمة بذاتها حتى تمارس السلطة التشريعية الجديدة عملها.

وإذا ما ألقينا الضوء على ما ظهر من تطبيقات لتعطيل الحياة النيابية واندماج السلطات في الكويت، نجد أن للفقه الكويتي اختلافه – كذلك – في هذا الموضوع. ولكن قبل الخوض في هذا الاختلاف، أود أن أبين أن هناك جانب من الفقه الكويتي [1]يرى عدم استناد قرار حل مجلس الأمة – في الممارستين –لحكم المادتين (102) و(107) [2] من دستور الكويت مما حدا بهم بوصف هذا الحل بشبهة عدم الدستورية، بالأخص، نظراً لصدوره في شكل " قرار أميري " لعامين 1976 و1982 بالمخالفة للمادة (107) التي تطلبت صدوره في شكل " مرسوم أميري " ، مما أصابه بعيب الشكل.

وعلى الرغم من أن الحكومة في الكويت قد قامت بعرض كافة المراسيم بقوانين التي أصدرتها أبان حل مجلس الأمة في عامي 1976 و1982 حسب ما رأينا، إلا أن الفقه – في الكويت – لا زال منقسماً في الرأي بين مؤيد ومعارض لعرض هذه المراسيم بقوانين على مجلس الأمة، فيذهب الرأي الأول معتبراً أن هذه المراسيم بقوانين لا تتطلب العرض على مجلس لأمة لأنها لا تستند إلى نصوص الدستور – وبالأخص المادة 71– وإنما إلى عمل قانوني صادر عن رئيس الدولة جمع بموجبه السلطتين التنفيذية والتشريعية بحيث أصبحت نظاماً من أنظمة الحكم في البلاد تستمد شرعيتها من أداة إنشائها ذاتها، مما يترتب عليه اعتبار كل تشريع صدر

---

[1] أ.د. عادل طالب الطبطبائي – مدى اختصاص مجلس الأمة بنظر المراسيم بقوانين ... – ص 28، د. محمد المقاطع – مدة الفصل التشريعي وأسباب مده وامتداده وفقاً للتنظيم الدستوري الكويتي – مجلة الحقوق – السنة 13– العدد 2 يونيو 1989– ص 30 أشارت إليه وأيدته: د. بدرية جاسر الصالح – المرجع السابق – ص 70، د. يسري العصار – نظرية الضرورة في القانون الدستوري ... – ص 96

[2] نصت المادة (102) من الدستور الكويتي على أنه ((لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة ، ولا يطرح في مجلس الأمة، موضوع الثقة به. ومع ذلك إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء ، رفع الأمر إلى رئيس الدولة ، وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة ، أو أن يحل مجلس الأمة . وفي حالة الحل ، إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معتزلا منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن ، وتشكل وزارة جديدة))، فيما نصت المادة (107) منه على أنه ((للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل ، على انه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى . وإذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل . فان لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فورا كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد)).

بالمطابقة لأحكامها هو تشريع صادر عن سلطة مختصة لا يمكن والحال كذلك إلغاؤه إلا بتشريع آخر من السلطة ذاتها أو ممن يحل محلها في التشريع على الوجه الذي يحدد لاختصاص من يحل محلها[1]، بمعنى أن هذه المراسيم بقوانين الصادرة في فترة حل مجلس الأمة هي تشريعات حقيقية أو هي قوانين منذ بدايتها – صادرة من السلطة المختصة بالتشريع – بصرف النظر عن التشكيك في دستوريتها أو الظن بإساءة استعمال السلطة[2].

أما الاتجاه الثاني، فينقض نتيجة ما ذهب إليه الاتجاه الأول، ويرى سريان حكم المادة (71) من الدستور على ما أصدرته الحكومة الكويتية من مراسيم بقوانين أثناء فترة الحل غير الدستوري [3] وتعطيل الحياة النيابية بما مؤداه وجوب عرضها على مجلس الأمة بعد عودة الحياة النيابية، فيكون للمجلس أن يخضعها لرقابته بالموافقة آو الرفض وترتيب الآثار القانونية تباعاً لقراره.

ويرى هذا الاتجاه، أن إجراء الحل الذي اتخذه رئيس الدولة بحل مجلس الأمة وتعطيل الحياة النيابية ودمج السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد واحدة استند لصورة من صور الضرورة المنبثقة عن نظرية الضرورة، وهو يخضع لرقابة البرلمان كما تخضع كافة المراسيم بقوانين أثناء غياب الحياة النيابية للرقابة المزدوجة من جانب السلطة التشريعية والمحكمة الدستورية، اللتان تملكان تقدير مدى توافر حالة الضرورة – أو ظرف الاستعجال– التي استندت إليها المراسيم بقوانين الصادرة في فترة تعطيل الحياة النيابية، فالعرض هنا ضروري بمجرد عودة الحياة النيابية لأن مشروعيتها كانت مؤقتة بوجود حالة الضرورة[4].

وتدعيماً لهذا الرأي، يذهب الأستاذ الدكتور عادل طالب الطبطبائي إلى وجوب عرض هذه المراسيم بقوانين لأسباب دستورية توجب العرض على المجلس لإعمال رأيه فيها، ويستند في رأيه إلى مجموعة من الحجج، وهي[5]:

---

(1) د. إبراهيم محمد الحمود – الآثار المترتبة على رفض مجلس الأمة للمرسوم بالقانون رقم 1990/35 الصادر في فترة تعطيل الحياة النيابية – مجلة الحقوق – جامعة الكويت – السنة الثامنة عشرة – العدد الثالث – سبتمبر 1994 – ص 554

(2) د. بدرية جاسر الصالح – المرجع السابق – ص 73

(3) ويقصد به الحل الذي لا يخلفه إجراء انتخابات جديدة خلال المدة الزمنية في الدستور بعد حل البرلمان القائم، والذي يجري خارج نطاق الأحكام الدستورية التي ترسم معالم وحدود الحل والمبنية– كمثال – في المادتين (102) و(107) من الدستور الكويتي، كما يطلق عليه كذلك (الغيبة غير الدستورية) أو (الانقلاب الدستوري)

(4) د. يسري العصار – نظرية الضرورة في القانون الدستوري ... – ص 114 وما بعدها

(5) أ.د. عادل طالب الطبطبائي – مدى اختصاص مجلس الأمة بنظر المراسيم بقوانين ... – ص 18 وما بعدها

1- إن مخالفة أحكام الدستور لا تشكل أساساً لتكوين قاعدة دستورية، فالتمييز بين المراسيم بقوانين التي تصدر خلال فترة حل البرلمان حلاً دستورياً وتلك التي تصدر خلال فترة الحل غير الدستوري، هو تمييز بغير سند من الدستور الذي لا يعرف سوى حالة الحل الدستوري، والقول بغير ذلك يعني أن الدستور يجيز الخروج على أحكامه وإهداره، مما يفقده قوته وقيمته الملزمة، ويؤدي إلى القبول الصريح بشرعية الحل غير الدستوري واعتماده أساساً قانونياً لحل البرلمان كلما أرادت ورغبة السلطة التنفيذية به، فيشكل هذا التصرف تحايلاً على أحكام الدستور والدولة القانونية ومبدأ الفصل بين السلطات، أضف إلى ذلك، أنه كيف يمكن أن نتصور جواز الاعتراف لإحدى السلطات العامة أن تخالف الدستور الذي قررته السلطة التأسيسية العليا في الدولة – على الأقل-، لأن القول بذلك معناه وجوب التخلي عن فكرة الدستور المكتوب ما دام يمكن أن يستمد قواعده من واقعة الاعتداء عليه، كما يستمدها من نصوصه.

2- عدم جواز الاستشهاد بالسوابق الدستورية في مصر، حيث وقع الكثير في خطأ فادح في قياس الوضع في الكويت على ما هو عليه الأمر في مصر، ولاسيما في ظل دستور عام 1923 حيث لم يجر أي تعطيل لنصوصه خلال هذه المرحلة، وإن كان قد تم خرق نصوصه عن طريق حل البرلمان أو إصدار مراسيم بقوانين – لا تستند على المادة 41 منه – بالمخالفة لأحكام الدستور، بينما حصل في الكويت تعطيل لبعض أحكام الدستور، وكانت المادة (71) موقوفة في حالتي عام 1976 و1985 ولم تكن كذلك المادة (41) من دستور مصر 1923[1].

3- لا يمكن قياس أحكام الفترة المعاصرة لدستور 1923 من التاريخ الدستوري المصري وما صدر فيها من أحكام على تلك التي مرت بها الكويت خلال فترتي تعطيل بعض أحكام الدستور، ذلك إن الفقه في مصر مستقر على أن الأمر الملكي رقم (46) لسنة

---

[1] ومع ذلك، يعتقد أن الوضع في الدولتين لا يختلف كثيراً من حيث النتيجة، لأن المادة (41) من الدستور المصري لم تكن لتسري على حالة فترة الحل لكي يمكن للسلطة التنفيذية إصدار المراسيم بقوانين خلالها، مما يعني أن هذه المراسيم بقوانين قدر صدرت دون سند دستوري يدعمها، أما في الكويت، فقد صدرت المراسيم بقوانين استناداً إلى الأمير الأميري بتعطيل بعض أحكام الدستور، ولما كان هذا الأمر يشك بدستوريته، لأن الدستور الكويتي لا يجوز تعطيل أحكامه إلا في فترة إعلان حالة الأحكام العرفية، وحيث إنه لم تعلن هذه الأحكام آنذاك، فإنه يترتب على ذلك وجود شك بدستورية الأمر الأميري الصادر بالحل، هذا فضلاً عن أنه لا يجوز الاعتراف للحكومة أصلاً بحق تعطيل أحكام الدستور كلما أرادت ذلك، وأرسلت أعضاء المجلس إلى منازلهم، لما في ذلك من مخالفة صريحة وواضحة لأحكام الدستور الجامد الذي تبناه الدستور الكويتي.

نفس المرجع – ص 28

1928 لم يكن يقصد به مجرد إيقاف نصوص دستور 1923، وإنما إلغاء أحكام هذا الدستور كلية، أما في الكويت فلم يقل أحد أن الأمر الأميري بحل البرلمان وتعطيل بعض أحكام الدستور عامي 1976 و1986 قد أدى إلى إلغاء دستور 1963، وإنما كل ما قيل بتعطيل بعض نصوص هذا الدستور وبقاء النصوص الأخرى سارية المفعول، بل إن كثيراً من المراسيم بقوانين الصادرة خلال ذلك الوقت قد استندت إلى نصوص الدستور نفسه.

4- بالنسبة لقرار لجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستوري الكويتية- السابق الإشارة إليه - الصادر في تاريخ 1982/3/28، لا يمكن قبوله لأنه لم يصدر من المحكمة الدستورية وهناك فرق بين حكم الأخيرة وقرار لجنة فحص الطعون (ولو أنها مشكلة من أغلبية أعضاء المحكمة (3) من أصل (5)، فحكم المحكمة الدستورية هو الذي يعتد به وهو الذي يكتسب حجية الحكم المقضي به ويكون ملزماً للجميع، أما قرار اللجنة فلا يتمتع بهذه الحجية، ذلك أن هناك فارقاً بين الحكم والقرار. ولو سلمنا جدلاً وافتراضاً بعدم وجود فرق بين القرار الصادر من اللجنة والحكم الصادر من المحكمة، وهو افتراض غير صحيح بطبيعة الحال، فإنه لا يمد من الإشارة إلى وجوب التمييز بين الأحكام الصادرة بإلغاء النص التشريعي و تلك الصادرة برفض الطعن بعدم الدستورية، فالأول هو الذي تكون له حجية مطلقة فلا يقتصر أثره على أطراف الدعوى المنظورة، وإنما ينصرف أثره على الكافة، فاللجنة بقرارها قد قررت رفض الطعن لعدم جدية الدفع بعدم الدستورية، مما يعني دستورية النص المطعون فيه، وتكون حجته نسبيه على أطراف النزاع في هذه القضية، إذ يمكن العودة للطعن بذات النص استناداً إلى أسباب أخرى.

5- أن قرار اللجنة تضمن أمراً مهماً لا يمكن إغفاله، حيث قررت أنه ((إذا كانت الرقابة على العمل السياسي متروكة أصلاً للسلطة التشريعية دون القضائية في الأحوال العادية - ولا تدخل فيها الحالة المعروضة - إلا أن القانون المطعون فيه وقد عرض على مجلس الأمة فأقره فإنما يكون أقر أيضاً حالة الضرورة المبررة لإصداره))، حيث أقرت وجوب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة، إذ لو لم يكن ذلك ضرورياً وواجباً، لما كان هناك حاجة لإيراد هذه الفقرة تأسيسا منها على عدم وجوب عرض المراسيم بقوانين الصادرة خلال تلك الفترة على مجلس الأمة، بعبارة أخرى إن لجنة فحص الطعون لم تر

في تصرف الحكومة بعرض المرسوم بقانون إجراءً زائداً لا حاجة لـــه، وإنمـــا رأت أن العرض كان ضرورياً لإقرار حالة الاستعجال التي كانت وراء إصداره.

6- أن العرف الدستوري في الكويت يؤكد على وجوب عرض المراسيم بقوانين الصادرة في فترة حل مجلس الأمة، على المجلس في أول اجتماع له، وإلا زال ما لها من قوة القانون، وبيان ذلك، حيث قامت الحكومة الكويتية بعد حل مجلس الأمة في عام 1976 بعـــرض المراسيم بقوانين التي أصدرتها في فترة تعطيل الحياة النيابية، وعلى الرغم من اعتراض الحكومة المتمثل في اعتبار هذه المراسيم بقوانين تامة لا توجب العرض، إلا أنها تنازلت عن رأيها، والتزمت برأي المجلس – الذي رأى وجوب عرض هذه المراسيم بقـــوانين– باعتباره الذي يتفق مع نصوص الدستور، وقد باشر بالفعل مجلس الأمة رقابته على هذه المراسيم بقوانين، فوافق على بعضها ورفض بعضها، والجـــدير بالـــذكر أن الحكومـــة شاركت في التصويت على المراسيم بقوانين عند عرضها على المجلس. كمـــا عرضـــت الحكومة المراسيم بقوانين التي صدرت أثناء تعطيل الحياة النيابيـــة عـــام 1982 علـــى المجلس، وباشر مجلس الأمة اختصاصاته عليها. كما لا بد من الإشارة إلى أن الحكومـــة الكويتية، تنفيذاً منها لقرار المجلس بعدم إقرار بعض المراسيم بقوانين، كانت تقوم بنشـــر إعلان في الجريدة الرسمية (الكويت اليوم) لتؤكد لأفراد المجتمع أن المرسوم بقانون، غير الموافق عليه من قبل المجلس، قد سقط من البناء التشريعي للدولة، وزال بأثر رجعي من تاريخ صدوره، وذلك في غير الحالات التي قد يكون المجلس قد قـــرر تســـوية الآثـــار المترتبة عليه.

وبالرجوع للمشهد الدستوري البحريني، نجد أن الفقه البحريني قد اختلف – هو كـــذلك– بشأن ما صدر من مراسيم بقوانين إبان فترة تعطيل الحياة البرلمان الممتدة من عام 1975 إلـــى 2002 بين رأي مؤيد لعرض هذه المراسيم بقوانين على المجلس الـــوطني بعـــد عودتـــه ورأي معارض لفكرة العرض بأن اعتبرها قوانين تامة لا توجب العرض على البرلمان.

حيث يرى الرأي الأول، أنه كان وجوباً على السلطة التنفيذية أن تعرض المراسيم بقوانين الصادرة بين حل المجلس القديم عام 1975 وتاريخ انعقاد أول اجتماع للمجلس الوطني الجديد في 14 ديسمبر 2002، وهي فترة غياب الحياة النيابية، على مجلس النواب للنظر في أمر إقرارهـــا أو رفضها وفقاً لحكم المادة (38) من الدستورين، أي دستور 1973 والدســـتور المعـــدل فـــي

2002، ولكن الحكومة لم تفعل حكم هذه المادة، ولا شك أنها قد اتخذت من نص المادة (121/ب) من الدستور الجديد – المعدلة لنص المادة (105/ب) من الدستور السابق – سبباً لعدم عرض تلك الحزمة من المراسيم بقوانين على المجلس الوطني الجديد[1].

وإذا كانت المذكرة التفسيرية تبرر شرعية إصدار التشريعات من قبل السلطة التنفيذية في شكل مراسيم بقوانين على أساس التفويض الذي منحه الأمر الأميري رقم (4) لسنة 1975 للأمير ومجلس الوزراء بمباشرة أعمال السلطة التشريعية أثناء غيابه أو تعطيل أعمالها، يرى هذا الرأي– مع تحفظه على الشرعية الدستورية لهذا الأمر الأميري – أنه لا يمكن التسليم بوجود شرعية دستورية لاستمرار السلطة التنفيذية بإصدار المراسيم بقوانين بعد تعديل الدستور في 14 فبراير 2002 وحتى تاريخ انعقاد أول اجتماع للمجلس الوطني الجديد، حيث يرى هذا الرأي أن هذا السند – أي الأمر الأميري – قد ألغي بالأمر الملكي رقم (2) لسنة 2002 الصادر بتاريخ 16 فبراير 2002 الذي لم يتضمن أي تفويض تشريعي – بخلاف الأمر الأول – للسلطة التنفيذية بالاستمرار في إصدار المراسيم بقوانين خلال فترة غياب المجلس الوطني الذي أنشأنه الدستور المعدل لعام 2002 بالرغم من سريانه منذ 14 فبراير 2002، ففي الوقت الذي أقتضى الأمر تفعيل المادة (70) من الدستور التي تنيط بالمجلس الوطني مهمة التشريع، فضلت السلطة التنفيذية عدم تفعليها والاستمرار في إصدار المراسيم بقوانين لا تكون خاضعة لحكم المادة (38) من الدستور، وهذا يعني أن السلطة التنفيذية قد تسرعت في جعل بدء العمل بالدستور المنصوص عليه بالمادة (125) من تاريخ نشره وإصداره في الجريدة الرسمية بنفس تاريخ إصداره وهو 14 فبراير 2014، حيث كان موجباً عليها تأخير العمل بالدستور إلى تاريخ انعقاد أول اجتماع للمجلس الوطني، لأن المادة (70) منه توكل مهمة التشريع إلى المجلس الوطني الجديد منذ بداية سريان الدستور، وبالتالي يكون المجلس الوطني وحده – دون تدخل من السلطة التنفيذية – متولياً سلطة التشريع[2].

ويضيف هذا الرأي أن المادة (70) من الدستور أصبحت واجبة النفاذ من الناحية النظرية بعد صدور الدستور، ولما كان المجلس الوطني لم يشكل بالتزامن مع تاريخ العمل بالدستور، أوجد هذا الأمر تناقضاً بين حكم المادة (70) والمادة (125)، ولا يشفع لهذا التناقض ما بررته

---

[1] د. حسين محمد البحارنة – دراسة وتحليل قانوني للوضع الدستوري في مملكة البحرين – الطبعة الأولى – دار المحجة البيضاء – 2008 ص 88

[2] المرجع نفسه – ص 90 وما بعدها

المذكرة التفسيرية بأن المادة (121/ب) من الدستور بأن خولت السلطة التنفيذية إصدار المراسيم بقوانين خلال الفترة الواقعة بين تاريخ العمل بالدستور وتاريخ انعقاد أول اجتمع للمجلس الوطني، الأمر الذي أوقف تفعيل ونفاذ حكم المادة (70) من الدستور خلال تلك الفترة. ونظراً للإشكالية الدستورية التي يتضمنها حكم المادة (121/ب)، فإن تلك الحزمة من المراسيم بقوانين لا يجب أن تستثنى من خضوعها للعرض أمام مجلس النواب – والشورى – الجديد بعد تاريخ أول اجتماع له لإقرارها أو رفضها تطبيقاً لحكم المادة (38) من الدستور، خصوصاً أن الحكومة حينما أقدمت، بعد صدور تعديلات 2002، على إلغاء الأمر الأميري رقم (4) لسنة 1975 وذلك بالأمر الملكي رقم (2) لسنة 2002، لم تكن توجد لديها حينذاك نية الاحتفاظ بسلطة التشريع بصفة أصلية، خلافاً لما تزعمه المذكرة التفسيرية[1].

فإذا كان المجلس الوطني غير موجود سواء في حالة الحل أو تجميد الحياة النيابية، فإن اتحاد العلة – بين الحل والتجميد – يوجب اتحاد الحكم، وهو بقاء ونفاذ المراسيم بقوانين بما لها من قوة طيلة فترات الحل وفترات تجميد الحياة النيابية، على أن هذه المراسيم بقوانين تفقد شرعيتها وقوتها إذا لم تعرض خلال شهر من أول اجتماع للمجلس الوطني بعد تشكيله[2].

وعلى النقيض، يذهب الرأي الثاني إلى رفض ما ذهب إليه الرأي الأول، حيث يرى عدم وجوب عرض المراسيم بقوانين التي أصدرتها السلطة التنفيذية ما بين فترة حل المجلس الوطني عام 1975 وانعقاد أول اجتماع للمجلس الوطني في تاريخ 14 ديسمبر 2002، استناداً إلى ما نصت عليه صراحة المادة (121/ب).

لذلك يرى هذا الرأي أن ما يصدر من مراسيم بقوانين في حالة الاندماج – السلطتين التنفيذية والتشريعية – هو تشريع كامل التكوين[3]، وما تصدره السلطة الحاكمة تصبح قوانين تشريعية بالمعنى الفني لهذا الاصطلاح، ويترتب على ذلك أنه في عودة الحياة النيابية وانعقاد البرلمان لا يكون ثمة داع لإعادة طرح هذه التشريعات عليه، بل تظل هذه القوانين قائمة ونافذة ومنتجة لآثارها، حتى تعدلها السلطة التشريعية، طبقاً للإجراءات المقررة في الدستور[4].

---

(1) المرجع نفسه – ص 93 وما بعدها

(2) د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا – المرجع السابق – ص 57

(3) سالم محمد سالم الكواري – المرجع السابق – ص 123

(4) د. فاتن محمد كمال – العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين في ضوء دستورها الصادر عام 1973 وتعديلاته – الطبعة الأولى – لا ناشر – 2012 ص 319

وللتوضيح أكثر، فقد اعتبر المشرع الدستوري البحريني – من خلال المادة (121/ب) – كل ما صدر من قوانين ومراسيم بقوانين ومراسيم ولوائح وأوامر وقرارات وإعلانات معمول بها قبل أول اجتماع للمجلس الوطني صحيحة ونافذة، وبمعنى آخر، أن المراسيم بقوانين التي صدرت في الفترة السابقة تعتبر نافذة وصحيحة ولا يشترط لصحتها ونفاذها توافر الشروط التي نصت عليها المادة (38) من الدستور باستثناء شرط واحد وهو قيد احترام الدستور، لأن المادة (121/ب) قد أعطت لهذه المراسيم قوة القانون، وبالتالي يجب أن تكون موافقة للدستور، أما شرط وجوب العرض على المجلس الوطني أو توافر حالة الاستعجال فلا يشترط توافرها – في نظر هذا الفقه – وذلك للأسباب التالية[1]:

1- أن العبارات الواردة في نص المادة (121/ب) واضحة في معناها وصريحة في مدلولها، واستناداً للقاعدة القانونية " لا اجتهاد في مورد النص" فإن القول بخلاف ذلك أمر غير مقبول ومخالف لنصوص الدستور.

2- لم يتطرق ميثاق العمل الوطني الذي كان الأساس في التعديلات الدستورية لعام 2002 إلى المراسيم بقوانين التي صدرت من عام 1975 ولغاية صدور الميثاق سنة 2000.

3- إن أي دولة في العالم تصدر فيها قوانين أو مراسيم او لوائح أو قرارات في الفترات التي تقع ما بين تعطيل الحياة النيابية وعودتها أو قبل بدأ هذه الحياة أو حتى قبل استقلال الدولة، وهذه القوانين ستنشأ قواعد قانونية للأفراد وحقوق مكتسبة يجب حمايتها، لذا نجد أن جميع الدساتير تنص على استمرار نفاذ ما سبق، ومنها دستور البحرين لسنة 1973 الذي نص على هذا الأمر في المادة (105/ب)[2].

4- إن القول بإلغاء المراسيم بقوانين الصادرة قبل تعديل الدستور عام 2002 مسألة غير ممكنة من الناحية القانونية لإمكانية حدوث فراغ تشريعي وتعطيل لمصالح الأفراد والمؤسسات، كما أن القول بضرورة عرض المراسيم الصادرة في الفترة ما بين عام 1975 وحتى تاريخ 14 ديسمبر 2002 يؤدي عملياً إلى توقف المجلس الوطني عن القيام عن أي عمل سوى النظر في هذه المراسيم التي يبلغ عددها بالمئات.

---

[1] د. محمد المشهداني ود. مروان المدرس – المرجع السابق – ص 255 و256

[2] نصت المادة (105/ب) من دستور البحرين لعام 1973 على أنه ((كل ما قررته القوانين والمراسيم واللوائح والأوامر والقرارات المعمول بها عند العمل بهذا الدستور يظل سارياً ما لم يعدل او يلغ وفقاً للنظام المقرر بهذا الدستور، وبشرط الا يتعارض مع نص من نصوصه)).

إن المراسيم المستثناة من هذا الشرط هي المراسيم الصادرة في الفترة ما بين 1975 و2002/12/14، وهي فترة زمنية طويلة، ولكنها – أي المراسيم – غير محصنة، حيث نصت المادة (121/ب) من الدستور على جواز تعديل وإلغاء هذه المراسيم وفق النظام المقرر بالدستور، أي يستطيع المجلس الوطني أن يعيد النظر بهذه المراسيم، إذا كانت لا تنسجم مع توجهات أعضاءه، أو أنها أصبحت غير متلائمة مع المتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، أو إذا كانت تمس بحقوق وحريات الأفراد[1].

الفرع الرابع: موقف الباحث:

لقد خضنا، فيما سبق عرضه، سجالاً قانونياً شيقاً حول مسألة وجوب عرض المراسيم بقوانين الصادرة في فترة تعطيل الحياة النيابية واندماج السلطات من عدمه، وكان للدساتير والقضاء الدستوري – حسبما رأينا – موقفاً واضحاً وموحداً في تكييف هذه المراسيم بأنها قوانين تامة لا توجب العرض على البرلمان عند عودته، أما الفقه فقد انقسم بين مؤيد ومعارض لفكرة العرض.

ورأينا من خلال عرض السوابق الدستورية لكل من مصر والكويت والبحرين، أن هناك تشابهاً بينها فيما يتعلق بأداة حل البرلمان وما رتب استخدامها من تعطيلاً للحياة النيابية في هذه الدول وتفويض السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة ومجلس الوزراء بالقيام بمهام السلطة أثناء غيابها، بسبب حدوث أزمة سياسية أو انقلاب أو ثورة في مصر، أو حدوث أزمة سياسية بين البرلمان والحكومة كما حصل في الكويت والبحرين.

وعلى الرغم من التشابه، هناك ثمة اختلاف في الأحداث السياسية والدستورية لا تترك ثمة مجال لقياس الأحداث التي حدثت في جمهورية مصر العربية مع ما حدث في كل من الكويت والبحرين.

ففي مصر ما حصل من حالة تعطيل للحياة النيابية كان في فترة انتقالية بين إلغاء نظام دستوري وحلول نظام دستوري جديد عندما تم إلغاء دستور 1923 وصدور دستور 1930، وكذلك في فترة إلغاء الأخير والعودة إلى العمل بدستور 1923، كذلك الفترة ما بين قيام الجمهورية (بعد ثورة يوليو 1952) وصدور الدستور المؤقت لعام 1953 وحتى صدور دستور

---

[1] د. محمد المشهداني ود. مروان المدرس – المرجع السابق – ص 257

1964، وكذلك الفترات الانتقالية ما بين إلغاء دستور 1971 وصدور دستور 2012، وإلغاء الأخير وصدور دستور 2014، حيث لم يكن في هذه الفترات دستور نافذ المفعول ولم يتم تشكيل سلطة تشريعية على أثره، ولذلك لا شك أن ما صدر من السلطة التنفيذية من مراسيم بقوانين خلال تلك الفترات تعتبر قوانين تامة صادرة من سلطة مختصة بإصدار التشريعات لا يتوجب عرضها على البرلمان بعد أن يتم تشكيله في ظل النظام الدستوري الجديد، وعلى الرغم من ذلك، كانت السلطة المكلفة بالتنفيذ والتشريع في فترة إلغاء دستور 1923 حريصة على عرض ما تتخذه من إجراءات على البرلمان الجديد، ويستبان ذلك بوضوح من ما نص عليه الأمر الملكي رقم 67 بإلغاء دستور 1930 في مادته الرابعة التي جاء فيها ((تعرض المراسيم بقوانين التي تعرض طبقاً لأمرنا هذا على البرلمان الجديد في دور انعقاده الأول، فإن لم تعرض بطل العمل بها في المستقبل)).

أما في الكويت والبحرين، فلم تشهد الدولتان إلغاء نظام دستوري وصدور نظام دستوري جديد، فما حصل أن السلطة التنفيذية قامت بحل السلطة التشريعية بموجب أوامر أميرية لم تتضمن على الدعوة لإجراء انتخابات جديدة وفقاً لما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة (107) من الدستور الكويتي والمادة (65) من دستور البحرين لعام 1973، وما لحق هذا الإجراء – قرار الحل – من إيقاف العمل بأحكام الدستور المتعلقة بالسلطة التشريعية، مما وصم هذا الإجراء، في نظر بعض الفقه كما رأينا، بشبهة عدم الدستورية لمخالفة النصوص السابقة، كما استبان للفقه عدم إمكانية تعطيل أحكام الدستور إلا في حال الأحكام العرفية التي لم تعلن في الدولتين أبان فترة اتخاذ إجراء الحل البرلماني، ولا يزال الخلاف القانوني دائراً حول السند القانوني لهذه الإجراءات السابقة، وهنا تكمن المشكلة.

كما أن ما حصل في الكويت يختلف عما حصل في البحرين، فلم يشهد الدستور الكويتي تعديلاً كما حصل في الدستور البحريني الذي أجريت عليه تعديلات جوهرية في عام 2002 اعتبرت بمثابة إصدار دستور جديد تضمن على تغييرات عديدة في شأن أحكام المجلس الوطني، وقد قامت الحكومة في الكويت – وفي مصر – بعرض كافة المراسيم بقوانين الصادرة في فترة تعطيل الحياة النيابية، لم يتم ذلك في البحرين البتة، وعلى الرغم من بعض التحفظات واختلاف الفقه الكويتي في ذلك، ولكن درج العرف في الكويت على عرض هذه المراسيم وقد شاركت الحكومة الكويتية في التصويت على بعضاً منها.

وهدياً بما تقدم، أخلص في شأن عرض المراسيم بقوانين الصادرة في فترة تعطيل الحياة النيابية، إلى مجموعة من النتائج، وهي:

1- إذا كان السجال القانوني بين الفقه لفكرة عرض المراسيم الصادرة في فترة التعطيل مقبولاً في مصر أو في الكويت لعدم حسم المشرع الدستوري لهذا السجال، فإن المشرع البحريني قد قطع دابر الخلاف ولم يترك مجالاً للاجتهاد، وذلك عندما استثنى من شرط العرض على البرلمان كافة المراسيم بقوانين الصادرة منذ حل المجلس الوطني عام 1975 إلى تاريخ انعقاد المجلس الوطني في 14 ديسمبر 2002 وذلك بموجب الحكم الصريح المنصوص عليه بالفقرة (ب) من المادة (121) من الدستور المذكور سلفاً، وما أردفته المذكرة التفسيرية بشأن تفسير المادة (38) من الدستور، وبالتالي لا مجال للحديث عن عرض تلك المراسيم على المجلس الوطني، حيث تعتبر مراسيم بقوانين سارية وفي حكم القوانين التامة.

2- بينت المذكرة التفسيرية في صدد تفسير المادة (104)[1] من دستور البحرين 1973 الخاصة بطريقة تعديل الدستور، عدم إمكانية تطبيقها وبالتالي عدم إمكانية تعديل الدستور بواسطة المجلس الوطني، لعدم وجود الأخير من الناحية الفعلية[2]، وبالتالي لا يمكن

---

[1] نصت الفقرة (1) من المادة (104) من دستور البحرين لعام 1973 على أنه ((1- يشترط لتعديل أي حكم من أحكام هذا الدستور أن تتم الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء الذي يتألف منهم المجلس، وأن يصدق الأمير على هذا التعديل وذلك استثناءً من حكم المادة (35) من هذا الدستور)).

[2] نصت المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين على توضيح عدم إمكانية تطبيق المادة (104) من دستور 1973، حيث بينت أنه ((إذا أراد صاحب السمو أمير البلاد -في إطار ما ورد بالميثاق وما عهد به الشعب إليه- أن يطبق المادة 104 من الدستور الحالي لتعديل نصوصه، فإن سموه لا يستطيع ذلك في ظل المبادئ الدستورية المقررة والأوضاع الراهنة في البحرين، لاستحالة تطبيقها لما يلي:

- أن المجلس الوطني قد حُل، ونص في الأمر الأميري رقم 4 الصادر في 26 أغسطس سنة 1975 على وقف العمل بالنصوص المتعلقة بالمجلس الوطني التي تضمنها دستور دولة البحرين سنة 1973.وأمام ذلك أصبح هذا المجلس غير موجود من الناحية الدستورية، وخاصة بعد أن أكد الشعب ذلك بموافقته على ميثاق العمل الوطني في ظل عدم وجود هذا المجلس، مما يدل على انتفاء دوره في الحياة الدستورية للبحرين في الوقت الحاضر، وأن اللجوء إليه حاليا يعد مخالفة لإرادة الشعب التي عبر عنها عند موافقته على الميثاق، وعدم التزام من صاحب السمو أمير البلاد بتنفيذ هذه الإرادة الشعبية. وبالتالي لا يمكن لهذا المجلس غير القائم دستوريا أن يمارس اختصاصاته الواردة في الدستور الحالي، والتي من بينها موافقته على تعديل الدستور.

- أنه بالإضافة إلى عدم الوجود الدستوري للمجلس الوطني، فإنه أيضا غير موجود من الناحية الفعلية والواقعية.فبغض النظر عن وجود الأمر الأميري رقم 4 لسنة 1975، الذي حل المجلس الوطني ونقل السلطة التشريعية إلى صاحب السمو الأمير ومجلس الوزراء.وحتى لو قيل بإمكان إلغاء هذا الأمر -وهو ما لم ترد في الميثاق المطالبة به فضلاً عن أنه لا يتفق مع نصوصه- فإن إعمال هذا القول لا يؤدي إلى بعث الحياة من جديد في هذا المجلس. ويرجع ذلك إلى أن مدة المجلس الوطني كما حددها الدستور الحالي أربع سنوات، وقد انتهت هذه المدة، وانتهى بذلك الوجود المادي والقانوني للمجلس، وأصبحت عودته بتشكيله القديم أمرا غير ممكن قانونا. =

ممارسة التشريع إلا بواسطة السلطة التنفيذية في هذه الحالة الاستثنائية، التي أصبحت بيد الأمير ومجلس الوزراء طبقاً للأمر الأميري رقم (4) لسنة 1975، بالإضافة إلى استناد التعديلات لما ورد من مبادئ إلزامية في ميثاق العمل الوطني الذي نص على أن ((إرادة الشعب التي ظهرت في الاستفتاء، وقبول سمو الأمير لهذه الإرادة الشعبية بتصديقه على الميثاق، كل ذلك يوضح أن الشعب قد عهد إلى سموه باتخاذ ما يراه مناسبا لتعديل الدستور في إطار ما ورد بالميثاق من مبادئ وأحكام، وباختيار الطريقة التي يراها أفضل لوضع التعديلات الدستورية والموافقة عليها وإصدارها)).

3- لقد كانت الأحكام القضائية المصرية والكويتية والبحرينية صريحة وصارمة في تكييف هذه المراسيم بقوانين والتي لم تحيد عن اعتبارها قوانين تامة لا توجب العرض على البرلمان.

4- أن المراسيم بقوانين الصادرة في الكويت والبحرين لم تستند إلى شرط الاستعجال، فغالبية المراسيم بقوانين الصادرة في فترة حل مجلس الأمة الكويتي في الممارستين -عامي 1976 و1982 – قد صدرت في صورة مراسيم أميرية لا في شكل أوامر أميرية حسب ما ورد في قراري الحل، وذلك لعدم توافر حالة الاستعجال التي تقتضي صدورها في هذا الشكل[1]، والأمر سيان في البحرين، فما صدر من مراسيم في فترة تعطيل الحياة النيابية لم يكن بناءً على استعجال أو ضرورة ملجئة، وإنما لكون السلطة التنفيذية في ذلك الوقت

=ولا يمكن القول بإجراء انتخابات لمجلس جديد يتولى تعديل الدستور بإتباع الإجراءات التي نصت عليها المادة (104) من دستور 1973، لمخالفة ذلك للمبادئ التي وردت في الميثاق، والتي أصبحت نافذة منذ موافقة الشعب عليه في الاستفتاء، مما ترتب عليه إلغاء الأحكام التي وردت في الدستور القائم -مخالفة له- من تاريخ هذه الموافقة. فالميثاق قد أخذ على خلاف الدستور الحالي بنظام المجلسين النيابيين، وبمشاركة المرأة في الانتخاب والترشيح لعضوية المجالس النيابية. ولا يمكن تطبيق هذه المبادئ الجديدة قبل تعديل الدستور، لتنظيم كيفية اختيار المجلسين وتحديد اختصاصاتهما وشروط اختيار أعضائهما وكيفية هذا الاختيار.

وانتهت اللجنة من هذا العرض للمبادئ الدستورية المقررة وللوضع الراهن في البحرين، إلى أن الطريق الوحيد لتعديل الدستور هو أن يتم هذا التعديل بإرادة أميرية خالصة، تنفيذا لما عهد به الشعب إلى صاحب السمو أمير البلاد المفدى عند استفتائه على الميثاق، وقبول سموه لذلك حين صدق عليه. وتعتبر التعديلات الدستورية في هذه الحالة وكأنها قد صدرت عن هذه الإرادة الشعبية، باعتبار أن ما صدر عن سمو الأمير هو إعمال لها.

ولا شك أن من حق السلطة التشريعية بعد عودة الحياة النيابية في ظل التعديلات التي ستجرى على دستور سنة 1973، أن تقترح إجراء تعديلات أخرى أو تعديل ما تم من تعديلات وفقا للإجراءات التي ينص عليها الدستور بعد تعديله)).

المذكرة التفسيرية لدستور مملة البحرين المعدل الصادر سنة 2002 – المرجع السابق – 84

[1] د. بدرية جاسر الصالح – المرجع السابق – ص 69 و72، حيث نصت المادة الثالثة من الأمر الأميري بحل مجلس الأمة الكويتي الصادر بتاريخ 26 أغسطس 1976 على أنه ((تصدر القوانين بمراسيم أميرية ويجوز عند الضرورة إصدارها بأوامر أميرية)).

كانت سلطة مزدوجة تحمل على عاتقها مهام السلطة التشريعية بالإضافة إلى اختصاصها الطبيعي.

5- إن حكم المادة (121/ب) من دستور البحرين قد فوت فلسفة المشرع الدستور والإرادة التأسيسية التي سنت مبدأ الفصل بين السلطات، من خلال تشريع الحكم الخاص بالمواد المتعلقة بتنظيم عودة البرلمان المنحل لكامل صلاحيته الدستورية بعد انقضاء المدة دون الدعوة لانتخاب المجلس الجديد.

وبمعنى آخر، أن المشرع الدستوري استدرك غياب البرلمان بواسطة أداة " الحل البرلماني " وما ينتج عنها من فراغ تشريعي، فشرع حكماً خاصاً يقضي بانتخاب مجلس جديد خلال مدة شهرين من حل المجلس القديم ليباشر اختصاصه الأصيل في سن القوانين، وللأخير الحق في التصدي والرقابة على سلطة التشريع التي مارستها السلطة التنفيذية في غيابه إعمالاً للأحكام الدستورية التي لم تعرف حالة تعطيل الحياة النيابية بالصورة التي رأيناها في الكويت والبحرين.

6- لم تقرر وسيلة " الحل " لتعطيل الحياة النيابية، وإنما قررت كأداة رقابية على البرلمان عندما يتصادم مع الحكومة في مسألة معينة، فيأتي استخدامها ليتم تحكيم الأمة مرة أخرى في ممثليهم فأما أن يجددون الثقة بهم بإعادة انتخابهم أو اختيار غيرهم، وما يكون استخدامها بخلاف هذا الغرض والحكم الدستوري القاضي بضرورة الدعوة لانتخابات جديدة، فإنما نؤسس عرفاً دستورياً خاطئاً يقتضي بتعديل الدستور بسبب ممارسات خاطئة.

ونتيجة لما تقدم، استنتج أن للتجربة البحرينية خصوصية في التعامل مع المراسيم بقوانين الصادرة في فترة تعطيل الحياة النيابية عن غيرها من التجارب، لهذا نوه لها المشرع البحريني بحكم خاص بالمادة (121/ب) من الدستور وما أورده من تفسيراً لها بالمذكرة التفسيرية كان له بالغ الأثر في سريان هذه المراسيم واستثنائها من شرط العرض على المجلس الوطني بعد عودة الحياة النيابية، في الوقت ذاته فإنه لم يحصنها من مرمى البرلمان الذي يستطيع النظر فيها، حيث يملك الأخير وبتصريح من نفس المادة أن يعمل رقابته عليها من خلال دراسة مضمونها وتلائمها من جميع النواحي الاجتماعية والاقتصادية والسياسية مع الحياة المعاصرة، من ثم له أن يعدلها أو يلغيها ليستعيض عنها بقوانين جديدة وفق الإجراءات والقواعد الطبيعية المقررة في سن القوانين الواردة بالدستور، هذا بالإضافة إلى عدم تحصين المادة المذكورة لتلك المراسيم من رقابة

المحكمة الدستورية التي تملك الولاية في الرقابة على تعارض أحكامها مع أحكام الدستور في أي وقت، وقد تم الطعن فعلاً في البحرين بعدم دستورية أحد المراسيم بقوانين الصادرة في فترة تعطيل الحياة النيابية وأدلت المحكمة الدستورية بمدلولها وفق الحكم التي تم التطرق إليه سلفاً، هذا إلى جانب ما تم الطعن في العديد من النصوص الواردة بمراسيم بقوانين وقضت المحكمة في مسألة دستوريتها.

الفصل الثالث

مراجعة المراسيم بقوانين وحدود الرقابة البرلمانية عليها

يتضمن هذا الفصل الموضوعات الآتية:

المبحث الأول: دور اللجان البرلمانية في مراجعة المراسيم بقوانين:

المطلب الأول: إحالة المرسوم بقانون للجان البرلمانية النوعية ذات الاختصاص العام

المطلب الثاني: إحالة المرسوم بقانون للجان الشئون الدستورية والتشريعية والقانونية

المبحث الثاني: حدود الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين:

المطلب الأول: حماية النطاق المحجوز للمشرع

الفرع الأول: موقف المشرع الدستوري من تحديد نطاق المراسيم بقوانين

الفرع الثاني: موقف القضاء من تحديد نطاق المراسيم بقوانين

الفرع الثالث: موقف الفقه من تحديد نطاق المراسيم بقوانين

الفرع الرابع: موقف الباحث

المطلب الثاني: الكشف عن المخالفات الدستورية:

الفرع الأول: الكشف عن المخالفات الشكلية

الفرع الثاني: الكشف عن المخالفات الموضوعية

المطلب الثالث: صلاحية البرلمان بتعديل المراسيم بقوانين:

الفرع الأول: موقف المشرع

الفرع الثاني: موقف الفقه

الفرع الثالث: موقف الباحث

الفصل الثالث

مراجعة المراسيم بقوانين وحدود الرقابة البرلمانية عليها

بعد إتمام إجراء عرض المراسيم بقوانين التي أصدرتها السلطة التنفيذية على البرلمان، فإن هذه المراسيم تمر بمرحلتين أساسيتين لإخضاعها للمراجعة والتدقيق للكشف عن ما يعتريها من مخالفات شكلية أو موضوعية، فتحال وفقاً للمرحلة الأولى للجان البرلمانية المختصة لمراجعتها ودراستها وتقديم تقرير بشأنها، ثم تأتي المرحلة الثانية من خلال عرض تقرير اللجنة بخصوص المرسوم بقانون التي قامت بدراسته على الجلسة العامة، ومن هنا تتضح حدود الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين للوقوف على مدى ملاءمة التدابير العاجلة (المراسيم بقوانين) ومراقبة سلطة الرئيس التقديرية في اللجوء إليها وفقاً لما تتمتع به الرقابة البرلمانية من رقابة شمولية على المراسيم بقوانين بخلاف الحال مع الرقابة القضائية وهو ما سنراه لاحقاً.

ولا يمكن للبرلمان استبانت ما يحوم حول المراسيم بقوانين من مخالفات أو تجاوزات للدستور إلا من خلال مناقشتها وفق الأحكام التي نص عليها الدستور واللوائح المنظمة لعمل البرلمان، مما يستدعي أن نقسم دراسة هذا الفصل إلى مبحثين أساسين، نخصص الأول للوقوف على دور اللجان في مراجعة المراسيم بقوانين، وفي المبحث الثاني سنناقش حدود الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين.

المبحث الأول: دور اللجان البرلمانية في مراجعة المراسيم بقوانين:

تعد اللجان البرلمانية أحد أهم أجهزة المجلس الرئيسية [1] التي تعاونه على ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية بوجه عام، كما تلعب دوراً جوهرياً في دراسة ومناقشة المراسيم بقوانين وكافة الموضوعات المحالة إليها بوجه خاص.

---

[1] تنص المادة (4) من لائحة مجلس الشعب المصري على أنه ((أجهزة المجلس الرئيسية هي: أولا: رئيس المجلس. ثانيا: مكتب المجلس. ثالثا: اللجنة العامة للمجلس. رابعا: لجنة القيم. خامسا: اللجان النوعية. سادسا: اللجان الخاصة والمشتركة. سابعا: الشعبة البرلمانية))، وتنص المادة (9) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أنه ((أجهزة مجلس النواب الرئيسية هي : أ – رئيس المجلس . ب– مكتب المجلس . ج– لجان المجلس)) وهو ذات ما نصت عليه المادة (9) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

ويذهب أحد الفقهاء إلى وصفها بأنها ((العمود الفقري بالنسبة للمجالس البرلمانية والرحم الذي تستقر فيه الأعمال البرلمانية عموماً، والحبل السري الذي يغـذيها بالمعلومـات والبيانـات والدراسات المستفيضة والمتخصصة، والترمومتر الذي تقاس به المجالس البرلمانية، فضعف وقوة اللجان البرلمانية مؤشر على ضعف وقوة هذه المجالس في جميع دول العالم، فلا يكاد يكون هناك مجلس نيابي بدونها سواء دائمة أو مؤقتة أو مشتركة لتسيير العمل البرلماني))[1].

وتنقسم اللجان البرلمانية وفقاً لنطاق عملها والمفهوم التي نشأت في أحضانه إلى نوعين، الأول وهي "اللجان الدائمة أو المتخصصة" التي تعتبر أجهزة رئيسية معاونة للبرلمـان فـي أداء مهامه بحيث لا ينظر موضوعاً قبل أن تبحثه إحدى لجانه، وقد نشأ هذا المفهوم في ضوء اللوائح والتقاليد البرلمانية الفرنسية والأمريكية، وانتشر منها إلى البلدان التي حذت حذوها، أمـا النـوع الثاني فهي لجان غير دائمة وغير مستقرة في حياة المجلس، وإنما هي أجهزة طارئة وخاصـة، تشكل وفقاً لحاجته بمناسبة موضوع معين يرى البرلمان أن موضوعاً ما بحاجة إلى تكوين لجنة خاصة لنظره، وتنتهي هذه اللجان بعد مناقشتها وتقديم التقرير للموضوع المحال إليها وهـو مـا تجري عليه التقاليد البرلمانية الحديثة[2].

ومن هذا المنطلق، يمكن تقسيم اللجان البرلمانية بشكل عام إلى نوعين أساسيين، الأول هو "اللجان النوعية الدائمة أو المتخصصة"[3]، والثاني اللجان الخاصة والتي تنقسم وفقاً للحاجة إلـى نشأتها إلى لجان نوعية فصلية أو لجان مؤقتة[1]، أو لجان مشتركة[2].

---

[1] د. عبدالحميد محجوب السقعان محمد – اللجان البرلمانية – دار النهضة العربية – القاهرة – 2010 – ص 2

[2] المرجع نفسه – ص 63

[3] يتضمن مجلس الشعب المصري على (19) لجنة نوعية دائمة نصت عليها المادة (36) من اللائحة الداخلية لمجلـس الشـعب، وهـي ((1- لجنة الشئون الدستورية والتشريعية. 2- لجنة الخطة والموازنة. 3- لجنة الشئون الاقتصادية. 4- لجنة العلاقات الخارجيـة. 5- لجنة الشئون العربية. 6- لجنة الدفاع والأمن القومي والتعبئة القومية. 7- لجنة الاقتراحات والشكاوى. 8- لجنة القـوى العاملـة. 9- لجنة الصناعة والطاقة. 10- لجنة الزراعة والري. 11- لجنة التعليم والبحث العلمي. 12- لجنة الشئون الدينية والاجتماعية والأوقاف. 13- لجنة الثقافة والإعلام والسياحة. 14- لجنة الشئون الصحية والبيئة. 15- لجنة النقل والمواصلات. 16- لجنة الإسكان والمرافـق العامة والتعمير. 17- لجنة الإدارة المحلية والتنظيمات الشعبية. 18- لجنة الشباب)).
ويتضمن مجلس الأمة على (8) لجان نوعية دائمة نصت عليها المادة (43) من اللائحة الداخلية لمجلـس الأمـة، وهـي((أولا- لجنـة العرائض والشكاوى، وعدد أعضائها خمسة. ثانيا – لجنة الشؤون الداخلية والدفاع وعدد أعضائها خمسة. ثالثا – لجنة الشـؤون الماليـة والاقتصادية، وعدد أعضائها تسعة، ويدخل في اختصاصها الجانب المالي والاقتصادي من إعمال الوزارات والمصالح المختلفة وبخاصة الميزانيات والحسابات الختامية وما يتعلق بشؤون وزارة المالية والصناعة ووزارة التجارة وديوان الموظفين وديوان المحاسبات ومجلـس التخطيط وبنك الائتمان وصندوق التنمية، ومجلس النقد والمؤسسات العامة ذات الطابع المالي والاقتصادي وشركات القطاع العام. رابعـا – لجنة الشؤون التشريعية والقانونية، وعدد أعضائها سبعة ويدخل في اختصاصها الجانب القانوني في أعمـال المجلـس والـوزارات=

وللجان البرلمانية – عموماً –طابعان جوهريان، الأول عام ومشترك يشمل الاختصاصات التشريعية، حيث تستطيع اللجان البرلمانية في مصر فقط أن تتقدم باقتراح بقانون[3]، بالإضافة إلى مناقشة مشروعات القوانين، كما يشمل الاختصاصات الرقابية كالرقابة على المراسيم بقوانين والموازنة العامة وإمكانية إحالة الاستجواب البرلماني للجان المختصة بموضوعه[4]، فضلاً عن الدور الاستشاري والمعلوماتي لها، أما الطابع الآخر فيحمل تقديم المساندة الفنية، وتضطلع به لجان الشئون الدستورية والتشريعية والقانونية وحدها.

وسنتناول في هذا الموضوع إحالة المرسوم بقانون للجان البرلمانية العامة ولجان الشئون الدستورية والتشريعية والقانونية، للوقوف على آلية مناقشتها، وذلك على التفصيل الآتي:

=والمصالح المختلفة وبخاصة ما يتعلق منها بشؤون وزارتي العدل والأوقاف وإدارة الفتوى والتشريع كما تختص هذه اللجنة بكل الأمور التي لا تدخل في اختصاص لجنة أخرى. خامسا – لجنة شؤون التعليم والثقافة والإرشاد، وعدد أعضائها خمسة. سادسا – لجنة الشؤون الصحية والاجتماعية والعمل، وعدد أعضائها خمسة. سابعا – لجنة الشؤون الخارجية، وعدد أعضائها خمسة. ثامنا – لجنة المرافق العامة وعدد أعضائها سبعة ويدخل في اختصاصها على وجه الخصوص ما يتعلق بالمرافق المرتبطة بوزارات البريد والبرق والهاتف والأشغال العامة والكهرباء والماء والبلدية)).

فيما يتضمن مجلس النواب البحريني على (5) لجان نوعية دائمة نصت عليها المادة (21) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وهي ((أولاً- لجنة الشئون التشريعية والقانونية، وتشكل من ثمانية أعضاء. وتختص بالنظر في مشروعات القوانين ومطابقتها لأحكام الدستور، ومعاونة المجلس ولجانه الأخرى في صياغة النصوص التشريعية، كما تختص بشئون الأعضاء، وبحث حالات إسقاط العضوية، والإذن برفع الحصانة، وبكل الأمور التي لا تدخل في اختصاص لجنة أخرى. ثانيا- لجنة الشئون المالية والاقتصادية، وتشكل من ثمانية أعضاء. وتختص بدراسة المشروعات الإنشائية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تتضمنها ميزانية الدولة، والخطط الاقتصادية وإبداء ملاحظاتها حولها، كما تختص بدراسة الجوانب المالية والاقتصادية المتعلقة بأعمال الوزارات والمصالح المختلفة، وبصفة خاصة الميزانيات والحسابات الختامية. ثالثاً- لجنة الشئون الخارجية والدفاع والأمن الوطني، وتشكل من سبعة أعضاء. وتختص بدراسة الموقف الدولي، وتطورات السياسة الدولية، والسياسة الخارجية لمملكة البحرين، والاتفاقيات والمعاهدات الدولية. كما تختص بدراسة كافة الشئون المتعلقة بالأمن الداخلي، ومكافحة الجريمة، وأمن الدولة الخارجي. رابعاً- لجنة الخدمات، وتشكل من سبعة أعضاء. وتختص بأمور التعليم بجميع أنواعه ومراحله، والتدريب المهني ومحو الأمية، والموضوعات المتعلقة بالخدمات الاجتماعية والرياضية والثقافية والصحية والإعلام والأمور العمالية. خامساً- لجنة المرافق العامة والبيئة، وتشكل من سبعة أعضاء، وتختص بدراسة الموضوعات المتعلقة بالإسكان والبريد والكهرباء والماء والزراعة والمواصلات والطرق والبلديات والبيئة)). وذات اللجان واختصاصاتها نصت عليها المادة (21) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

(1) المادة (82) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، المادة (44) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، الفقرة الأخيرة من المادة (21) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، الفقرة الأخيرة من المادة (21) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى

(2) المادة (83) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، الفقرة الأخيرة من المادة (43) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، والمادة (30) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والمادة (30) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى

(3) المادة (47) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب

(4) المادة (205) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، والمادة (138) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، والمادة (149 مكرر) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

المطلب الأول: إحالة المرسوم بقانون للجان البرلمانية النوعيـــة ذات الاختصـــاص العام:

إن البرلمان لا يستطيع مناقشة المرسوم بقانون إلا إذا تم عرضه عليه من قبل الحكومـــة وفق الإجراءات والمدد التي شرحتها سابقاً، وذلك بواسطة خطاب يرفع من قبل رئـــيس مجلـــس الوزراء إلى البرلمان (رئيس المجلس)[1]، وبمجرد إرساله واستقباله لدى الأمانة العامة للمجلـــس، يتولى رئيس المجلس إحالته إلى اللجان المختصة لإبداء رأيها فيها[2].

ونظراً لكون اللجان البرلمانية جهاز برلماني تدور مهمته في معاونة المؤسسة التشريعية في ممارسة وظائفها، فلا تمارس اللجان كذلك اختصاصها بدراسة المرسوم بقـــانون مـــن تلقـــاء نفسها، فمناط اختصاصها أو المحرك الأساسي لممارسة اللجنة اختصاصها لـــيس فقـــط اتصـــال الموضوع بمجالها، وإنما ضرورة إحالة المرسوم بقانون – أو أي موضوع آخر – مـــن رئـــيس المجلس إليها، سواء أكانت هذه الإحالة وجوبية أم جوازية[3].

---

[1] مثال في البحرين، حيث أحيل إلى مجلس النواب المرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقـــانون رقـــم (15) لسنة 1977 بإصدار سندات التنمية، بموجب رسالة رئيس مجلس الوزراء رقم (درم/2059/33) بتـــاريخ 2012/10/17، حيـــث جاء ما نصها ((يطيب لنا أن نعرض على مجلسكم الموقر المرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقـــانون رقم (15) لسنة 1977 بإصدار سندات التنمية، وذلك استناداً إلى المادة 38 من الدستور)) مرفق رقم (5) من تقرير لجنة الشئون الماليـــة والاقتصادية بخصوص المرسوم بقانون المذكور، ملحق رقم (8) من مضبطة جلســـة مجلـــس النـــواب رقـــم (21) المنعقـــدة بتـــاريخ 2013/3/19 – الدور العادي الثالث – الفصل التشريعي الثالث

[2] تنص المادة (173) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على أنه ((يحيل المجلس القرارات بقوانين التي تصدر بالتطبيق لأحكام أي من الـــمـــواد (74)، (108)، (147) من الدستور إلى اللجان المختصة لإبداء رأيها فيها. ويكون لبحث هذه القرارات بقوانين الأولوية علـــى أية أعمال أخرى لدى اللجنة. ويجوز للمجلس – بناء على اقتراح رئيسه – إحالة القرارات بقوانين ذات الأهمية الخاصـــة إلـــى اللجنـــة العامة أو لجنة خاصة تشكل طبقا لأحكام المادة (82) من هذه اللائحة))، وتنص المادة (112) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أنه ((يحيل رئيس المجلس المراسيم بقوانين التي تصدر بالتطبيق للمادة 71 من الدستور إلى اللجان المتخصصة لإبداء الرأي فيهـــا، ويكـــون لها في المجلس وفي اللجان صفة الاستعجال))، وتنص المادة (122) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أنه ((يحيل رئيس المجلـــس المراسيم بقوانين التي تصدر بالتطبيق للمادة (38) من الدستور إلى اللجان المختصة لإبداء رأيها فيها، ويكون لها فـــي المجلـــس وفـــى اللجان الأولوية على أية أعمال أخرى))، وهو ذات ما نصت المادة (121) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

[3] د. محمد أحمد عبدالنعيم – لجنة الشئون الدستورية والتشريعية لمجلس الشعب المصري بين الواقع والمأمول – دار النهضة العربية – القاهرة – 2005 – ص 82

وفي إطار ممارسة اللجان البرلمانية اختصاصها في مناقشة المراسيم بقوانين، أود أن أبين أمرين مهمين.

الأمر الأول، وهو أن الدساتير لم تنظم آلية مناقشتها، بل نظمتها اللوائح الداخلية للبرلمانات[1]. وقد نصت اللوائح الداخلية للبرلمان في كل من الكويت والبحرين على أن يكون بحث المرسوم بقانون له صفة الاستعجال والأولوية في المجلس ولجانه، ويقصد بالمجلس كافة أجهزة المجلس سواء من قبل مكتب الرئاسة أو مكتب المجلس أو اللجان، أما في مصر يكون لبحث القرارات بقوانين الأولوية على أي أعمال أخرى في اللجنة فقط.

ويهدف المشرع – في الدول محل المقارنة – من خلال هذا النص إلى تفادي إمكانية تقاعس السلطة التشريعية في بحث المراسيم بقوانين، فمنح آلية مناقشتها صفة الأولوية إعمالاً للرقابة السياسية للبرلمان وهي حالة جديرة بالاهتمام نظراً لاستثنائية ممارسة السلطة التنفيذية لهذا العمل لغياب صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع[2].

ويلاحظ أن هناك فارقاً بين النصين الكويتي والبحريني، حيث استخدم الأول لفظ ((الاستعجال))، أما الثاني فقد استخدم لفظ ((الأولوية))، ولا شك أن هناك فرق بين اللفظين، فالأولوية تعني فقط "الأسبقية" دون وجود نص خاص ينظمها مما يعني أن لها أسبقية المناقشة على سائر الأعمال دون الإخلال بالمدد والأحكام العادية التي تنظم السير العادي للمناقشة، أما مصطلح "الاستعجال" فإنه يدل على الإسراع والعجلة في المناقشة. وقد نظم ظرف "الاستعجال" في مناقشة الموضوعات بالمجلس ولجانه وفق أحكام خاصة لا تراعي المدد والأحكام العادية، وتتيح للمجلس النظر في الموضوعات المستعجلة في ذات الجلسة سواء بوجود تقرير للجنة المختصة من عدمه، ولا شك أن هذا الحكم يتماشى مع الطابع العاجل والاستثنائي للمراسيم بقوانين، ويؤكد على هذا الفهم ما نصت عليه المادة (181) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة حيث نصت على ((يجري بحث الموضوعات المستعجلة قبل غيرها في المجلس ولجانه ولا تسري عليها أحكام المواعيد العادية المقررة في هذه اللائحة. وللمجلس أن يقرر مناقشة

---

[1] فقد تم تنظيم أحكام مناقشة المراسيم بقوانين بموجب المواد (173) إلى (177) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، والمواد (111) إلى (114) من القانون رقم (12) لسنة 1963 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمواد (122) إلى (124) من المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، والمواد من (121) إلى (123) من المرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى البحريني.

[2] سالم محمد سالم الكواري – المرجع السابق – ص 139

الموضوعات المستعجلة في الجلسة ذاتها على أن تقدم اللجنة المختصة تقريرها إلى المجلس في الجلسة، كما يجوز في هذه الحالة أن يقرر المجلس إجراء المداولة الثانية للموضوع فوراً وفقا للمادة 104 من هذه اللائحة. ويعتبر الموضوع مستعجلا إذا طلبت ذلك الحكومة أو اللجنة المختصة أو رئيس المجلس أو إذا قدم طلب كتابي موقع من خمسة أعضاء. وللمجلس في جميع الأحوال أن يقرر العدول عن الاستعجال وإتباع الإجراءات العادية. ويجب النص على صيغة الاستعجال في قرار الإحالة إلى كل من المجلس واللجان)).

ونتيجة لذلك، يكون نظر المراسيم بقوانين في الكويت دائماً صفة الاستعجال كقاعدة عامة إلا إذا قرر المجلس العدول عن الاستعجال وإتباع الإجراءات العادية[1]، فيما تكون مناقشتها من الأولوية في مصر والبحرين، غير أنه يجوز للحكومة ولجان وأعضاء المجلس الطلب بنظر المرسوم بقانون – أو أية مواضيع أخرى بالمجلس – على وجه الاستعجال، فيتم بحثه والنظر به قبل غيرها في المجلس أو لجانه ولا تسري عليها أحكام المواعيد العادية المقررة في اللائحة الداخلية[2]، كما هو المعمول به في الكويت.

أما الأمر الثاني، فهو أن اللوائح الداخلية في الكويت والبحرين لم تبين اختصاص لجان المجلس النوعية الدائمة – بأنواعها– ببحث المراسيم بقوانين، ولكن يستفاد هذا الحكم من النص القاضي بإحالة المراسيم بقوانين إلى اللجنة المختصة لدراسته وسريان أحكام المشروعات بقوانين عليها[3]، فيما نجد في مصر خلاف هذا، حيث نصت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب صراحة على أن تتولى كل لجنة من اللجان النوعية دراسة وإبداء الرأي في مشروعات القوانين، والاقتراحات بمشروعات القوانين، والقرارات بقوانين، وغير ذلك من الموضوعات المتعلقة باختصاصاتها المذكورة بالمادة (44) منها، كما يجوز للمجلس – بناء على اقتراح رئيسه – إحالة القرارات بقوانين ذات الأهمية الخاصة إلى اللجنة العامة أو لجنة خاصة تشكل طبقا لأحكام المادة (82) من لائحة مجلس الشعب المصري[4].

---

[1] الفقرة الثالثة من المادة (181) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة

[2] الباب التاسع (الاستعجال في النظر) الذي يتضمن على المواد من (316) إلى (321) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، والمادة (181) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، والمادة (227) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والمادة (189) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى

[3] المادة (177) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، والفقرة الأولى من المادة (124) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، الفقرة الأولى من المادة (123) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

[4] تنص المادة (82) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على أنه ((للمجلس أن يقرر – بناء على ما يعرضه رئيسه أو بناء على طلب الحكومة – الموافقة على مبدأ تشكيل لجنة خاصة لدراسة أو بحث مشروع قانون أو اقتراح بمشروع قانون أو قرار بقانون أو موضوع=

وفي ضوء ما سبق تحال المراسيم بقوانين، في الدول محل المقارنة، من قبل رئيس المجلس إلى اللجنة المختصة – بعد تشكيلها في بداية كل دور انعقاد عادي – بموضوع المرسوم بقانون لتتولى إبداء الرأي فيه بصفة أصلية سواء أكانت لجنة نوعية دائمة، أو لجنة نوعية دائمة فصلية[1] أو لجنة مشتركة بين لجنتين نوعيتين أو أكثر [2].

ولكي تمارس اللجنة اختصاصها في البحث والدراسة، لا بد من مراعاة مجموعة من الأحكام القانونية لصحة إعمالها، وعلى رأس ذلك، مراعاة قواعد النصاب القانوني لعقد اجتماع اللجنة واتخاذ القرارات. وكقاعدة عامة، لا تكون اجتماعات اللجنة صحيحة في مصر إلا بحضور ثلث أعضاء اللجنة، ولا يجوز للجنة اتخاذ أي قرار في موضوع معروض عليها إلا بحضور أغلبية أعضائها، وتصدر قرارات اللجنة بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين[3]، فيما تكون اجتماعات اللجنة في الكويت والبحرين صحيحة بحضور أغلبية الأعضاء وتصدر القرارات بأغلبية الحاضرين، فإذا تساوت الأصوات رجح رأي الجانب الذي فيه الرئيس[4].

وتتولى اللجان – بصفة عامة – بحث ما يحال إليها من مشروعات القوانين أو الاقتراحات أو المراسيم بقوانين أو الموضوعات التي تدخل في نطاق اختصاصها، وفي نشاط الوزارات. وعليها أن تجمع كل البيانات والمعلومات التي تتعلق بالموضوعات المحالة إليها لتمكين المجلس من تكوين رأيه في الموضوع عند مناقشته. ولهافي سبيل ذلك أن تطلب من

=أو مسالة محددة، وإعداد تقرير بشأنها للمجلس. ويختار رئيس المجلس رئيس وأعضاء اللجنة الخاصة ويخطر المجلس بأسمائهم في أول جلسة. وتستمر اللجنة الخاصة حتى يصدر قرار من المجلس بشان الموضوع الذي شكلت من اجله أو بانتهاء عملها)).

[1] ومثال ذلك في البحرين، حيث قرر مجلس النواب إحالة المرسوم بقانون رقم (30) لسنة 2011 بإنشاء صندوق وطني لتعويض المتضررين، إلى اللجنة النوعية الدائمة لحقوق الإنسان، وهي إحدى اللجان الدائمة الفصلية بمجلس النواب التي تنتهي بنهاية الفصل التشريعية.

انظر مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (7) المنعقدة بتاريخ 2011/11/22– دور الانعقاد الثاني – الفصل التشريعي الثالث

[2] ومثال ذلك في البحرين، حيث قرر مجلس النواب إحالة المرسوم بقانون رقم (80) لسنة 2006 بالتصديق على اتفاقية بين حكومة مملكة البحرين وحكومة دولة قطر بشأن إنشاء مؤسسة جسر قطر – البحرين، إلى لجنة مشتركة بين لجنة المرافق العامة والبيئة ولجنة الشئون المالية والاقتصادية (انظر التقرير المشترك بين اللجنتين: مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (9) المنعقدة بتاريخ 2007/3/13– دور الانعقاد الأول – الفصل التشريعي الثاني)، كذلك تم إحالة المرسوم بقانون رقم (78) لسنة 2006 بشأن التأمين ضد التعطل، إلى لجنة مشتركة بين لجنة الشئون المالية والاقتصادية ولجنة الخدمات– انظر التقرير المشترك بين اللجنتين: مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (8) المنعقدة بتاريخ 2007/3/6– دور الانعقاد الأول – الفصل التشريعي الثاني

[3] المادة (60) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري

[4] المادة (180) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، والمادة (27) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والمادة (27) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى

الوزارات والمصالح والمؤسسات والهيئات العامة البيانات والوثائق التي تراها لازمة لدراسة الموضوع المحال إليها. وعلى تلك الجهات تقديم ما يطلب منها قبل أن تضع اللجنة تقريرها بوقت كاف[1].

وتقدم اللجنة إلى رئيس المجلس تقريرا بخصوص المرسوم بقانون - وكل موضوع - المحال إليها تلخص فيه عملها وتوصياتها دون تعليق أو تحفظ في صلب التوصية[2]، وذلك خلال المدة التي يحددها، ما لم يقرر المجلس غير ذلك. وإذا تكرر تأخير تقديم التقرير في الموعد المحدد له، عرض رئيس المجلس الأمر على المجلس في أول جلسة تالية، وللمجلس أن يمنح اللجنة أجلاً جديداً أو يحيل الموضوع إلى لجنة أخرى أو أن يقرر البت في الموضوع مباشرة. ويجب أن يشمل تقرير اللجنة بيان إجراءاتها ورأيها في الموضوع المحال إليها، والأسباب التي استندت إليها في رأيها، ورأى اللجنة أو اللجان التي تكون قد استأنست بملاحظاتها، ومجمل الآراء الأخرى التي أبديت في اجتماعات اللجنة بشأن الموضوع، حتى المخالفة منها، وكذلك الآراء والاقتراحات المكتوبة التي أخطرت بها، وترفق بتقرير اللجنة نصوص المشروعات أو التشريعات محل التقرير مع مذكراتها الإيضاحية إن وجدت[3].

ولا يفوتني أن أذكر نقطة غاية في الأهمية، وهي، أن عملية مراجعة المرسوم بقانون في البحرين تكتنفها صعوبة عملية بسبب عدم إرفاق مذكرة إيضاحية أو تفسيرية مرفقة بالمرسوم بقانون لشرح أسباب وظروف إصداره، مما لا يُمكن اللجان - والمجلس- من الوقوف على

---

[1] المواد (44) و(46) و(52) و(80) و(81) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، والمادة (47) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، والمادة (28) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والمادة (28) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى

[2] حيث تضمنت توصية لجنة الشئون المالية والاقتصادية بالموافقة على أحد المراسيم التي بحثتها فيما تحفظت على طريقة إصداره، وقد جاء توصيتها أنه ((بعد الاطلاع على ما تقدم وبعد البحث في معطيات صدور المرسوم بقانون رقم 52 لسنة 2009م بشأن فتح اعتماد إضافي في الميزانية العامة للدولة للسنة المالية 2009م وبعد المناقشة المستفيضة توصي اللجنة بالموافقة على المرسوم بقانون المذكور مع تحفظها على إجراءات الحكومة بإصدار المرسوم استنادا إلى المادة 38 من الدستور مع تزامن وقرب انتهاء الدور الرابع لمجلس النواب)). فيما بين المستشار القانوني للمجلس الدكتور صالح إبراهيم أحمد عدم صحة هذا الإجراء، حيث بين أنه ((لوحظ في هذه الجلسة أكثر من تقرير بالنسبة إلى توصيات اللجان أن تتضمن التوصية وبعد التوصية تعليق، هذا التعليق إما أن يتضمن تحفظا أو يتضمن تعليقا من قبل اللجنة، التوصية لا يجوز أن تكون معلقة على شرط، توصية بالموافقة أو عدم الموافقة، إذا كانت اللجنة تريد أن تعلق على الموضوع تعلق أثناء التقرير والتصويت على التوصية يتم بالقبول أو بالرفض، وشكرا سعادة الرئيس)). مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (27) المنعقدة بتاريخ 2010/4/20 - دور الانعقاد الرابع - الفصل التشريعي الثاني-ص 73

[3] المادتين (66) و(67) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، والمادة (55) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، والمادة (38) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والمادة (38) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى

مبررات الاستعجال لصدور المرسوم بقانون[1]، وهو ما نوهت إليه لجنة الشئون التشريعية والقانونية في معرض رأيها بشأن المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2012 بفتح اعتماد إضافي في الميزانية العامة للدولة للسنة المالية 2012، في تقريرها المرفوع إلى لجنة الشئون المالية والاقتصادية، حيث ذكرت ((... وبعد البحث والمداولة ارتأت اللجنة سلامة المرسوم من الناحية الدستورية إذا توافرت حالة الضرورة الداعية لصدوره في غيبة البرلمان، وهو ما يتطلب مخاطبة اللجنة المختصة الجهات المعنية بتقديم مبررات الاستعجال نظراً لافتقار المراسيم بقوانين إلى المذكرات الإيضاحية المصاحبة لها))[2].

حيث تحتل المذكرات الإيضاحية أهمية بالغة لدراسة وفحص المرسوم بقانون، إذ أنها تحتوي على أسباب الاستعجال التي دعت إلى إصداره، كما تعتبر دليلاً مفيداً للتعرف على القصد من تشريعه وإطلاع الكافة على ما يسعى إلى تحقيقه[3].

وخلو المرسوم بقانون من مذكرة إيضاحية راجع إلى عدم وجود إلزام قانوني على السلطة التنفيذية بإرفاق مذكرة إيضاحية بالمرسوم بقانون ، ولهذا فإن المجلس ولجانه يستقي أسباب وظروف صدور المرسوم بقانون أما بواسطة طلب كتابي للتزود بالمعلومات من الوزير أو الجهة المختصة بتنفيذ القانون أو بسؤاله شفاهة في جلسات المجلس أو اللجان [4].

وعموماً، للجان البرلمانية دور فعال في مناقشة المراسيم بقوانين المعروضة على المجلس، فإن ما يتداول في المجلس من موضوعات بصفة عامة ما هو إلا باكورة عمل اللجان البرلمانية التي تضع تقريراً لكل ما يحال إليها من موضوعات، تبين من خلاله كافة الإجراءات

---

[1] وفي هذا يقول أحد أعضاء مجلس النواب البحريني أن ((الأعراف الصحيحة أنه هناك يجب أن يكون مذكرة تفسيرية مع المرسوم، وسعادة الرئيس لم تأتنا مذكرة تفسيرية من الحكومة، ما هي المبررات أما ما هو مكتوب هنا فهذا لم يكن موجودا في البداية هذا أخرجناه في الآخر من أفواه أصحاب السعادة الوزراء والمعالي ...)) مداخلة النائب الدكتور جمال محمد صالح بشأن المرسوم بقانون رقم (32) لسنة 2011 بتعديل البند (هـ) من المادة (42) من القانون رقم (19) لسنة 2006. أنظر مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (20) المنعقدة بتاريخ 2012/3/6– دور الانعقاد الثاني – الفصل التشريعي الثالث – ص 52

[2] انظر تقريرها رقم (8/ت س خ – ف3 د2012/3) المؤرخ في 18 نوفمبر 2012 – ملحق رقم (1) من تقرير لجنة الشئون المالية والاقتصادية رقم (23/ت–ف3–د2014/4) المؤرخ في 29 يناير 2014 بخصوص المرسوم بقانون المذكور – ملحق رقم (5) بمضبطة جلسة مجلس النواب رقم (16) المنعقدة بتاريخ 2014/2/11 – دور الانعقاد الرابع – الفصل التشريعي الثالث

[3] محمود محمد علي صبره – المرجع السابق – ص 402

[4] أنظر مداخلة السيد جميل بن محمد حميدان وزير العمل البحريني، لتبرير إصدار المرسوم بقانون المرسوم بقانون رقم (32) لسنة 2011 بتعديل البند (هـ) من المادة (42) من القانون رقم (19) لسنة 2006، في مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (20) المنعقدة بتاريخ 2012/3/6– دور الانعقاد الثاني – الفصل التشريعي الثالث – ص 24

التي اتخذتها في سبيل تكوين رأيها، والنتائج والتوصيات التي خلصت إليها بشأن المرسوم بقانون محل الدراسة.

والأمثلة على دور اللجان النوعية في كل من مجلس النواب ومجلس الشورى في البحرين في التصدي للمراسيم بقوانين – بصفة أصلية – كثيرة، أذكر منها:

1- توصية لجنة الشئون الداخلية والخارجية والدفاع بالمجلس الوطني قبل حله في عام 1975، بعدم الموافقة على المرسوم بقانون بشأن تدابير أمن الدولة[1].

2- توصية لجنة الشئون التشريعية والقانونية (مجلس النواب) بعدم الموافقة على المرسوم بقانون رقم (77) لسنة 2006 بتعديل بعض أحكام قانون المحاماة الصادر بالمرسوم بقانون رقم 26 لسنة 1980[2].

---

[1] وقد بينت اللجنة في شأن هذا المرسوم بقانون بأنه صدر قبل ساعات من بداية دور الانعقاد العادي الثاني من الفصل التشريعي الأول للمجلس الوطني، فيه تجاوز لصلاحيات المجلس الوطني وحقه التشريعي، ولم يكن هناك مبرراً لصدور هذا المرسوم بالصورة التي صدر بهاد.

د. ريا يوسف حمزة – المرجع السابق – ص 151

[2] وقد جاء في رأي اللجنة وتوصياتها ما نصه ((إنه بعد الاطلاع على الدستور، ومذكرته التفسيرية، وبعد الاطلاع على اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وبعد الاستماع إلى وجهة نظر الجهة المختصة (وزارة العدل والشؤون الإسلامية)، وبعد الاستماع إلى وجهة نظر جمعية المحامين، وبعد التداول والدراسة والبحث، توصي اللجنة برفض المرسوم بقانون لعدم دستوريته من الناحية الشكلية، وذلك للأسباب التالية:

أولاً: استناداً إلى المادة (38) من الدستور والتي تنص على "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو في فترة حل مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على ألا تكون مخالفة للدستور"، واستناداً إلى ما ورد في المذكرة التفسيرية للدستور في شان المادة 38 من الدستور – النص " تضمنت هذه المادة النص على المراسيم بقوانين التي يصدرها الملك في غيبة المجلسين، وقيدت هذه السلطة بقيود متعددة من حيث الزمان والظروف التي تعلن فيها ومداها ومدة نفاذها ..."، فإن لجنة الشؤون التشريعية والقانونية وبناءً على ما تقدم لم تجد ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ضمن ما ساقه ممثلو الحكومة من مبررات.

ثانياً: لقد بدى واضحاً من خلال تبريرات الحكومة لإصدارها هذا المرسوم أنها تريد ان تتجاوز بمبررات الضرورة إلى نطاق أوسع مما أورده الدستور والمذكرة التفسيرية، بذلك فإن إقرار المرسوم بقانون وفقاً لهذه المبررات الاتي قال بها ممثلو الحكومة من شانه أن يوسع دائرة المبررات الداعية لاتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، مما يخرج مفهوم النص من حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير إلى مفاهيم أخرى للضرورة المعبر عنها في المادة 38 من الدستور من أنها ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير وبخلاف ما ورد في المذكرة التفسيرية للدستور بشأن المادة (36) والتي تنص على " لما كانت القاعدة الشرعية أن الضرورات تبيح المحظورات، وكانت سلامة الدولة فوق القانون، ونظرا لما يمكن أن تتعرض له المملكة من ظروف طارئة تهدد سلامة البلاد، سواء أكانت هذه الظروف خارجية كالحرب أم داخلية كاضطراب الأمن العام أو حدوث فيضان أو وباء أو ما شابه ذلك، كان من الضروري منح سلطات الدولة الوسائل الاستثنائية التي تكفل حماية الدولة وسلامتها في تلك الظروف..."، وإذا كان ذلك وكانت الضرورة تقدر بقدرها وكان الاستثناء لا يقاس عليه ولا يتوسع في تفسيره وكان لا خلاف على أن السلطة المخولة للملك بموجب المادة 38 من الدستور من قبيل الاستثناء فإن اللجوء إلى التفسير الضيق لمفهوم الضرورة يكون واجباً في هذه الحالة.=

3- توصية لجنة الخدمات(مجلس النواب)بعدم الموافقة على المرسوم بقانون رقم (32) لسنة 2011 بتعديل البند (هـ) من المادة (42) من القانون رقم (19) لسنة 2006 بشأن تنظيم سوق العمل[1].

4- توصية لجنة الشئون المالية والاقتصادية (مجلس النواب) بعدم الموافقة على المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2012 بفتح اعتماد إضافي في الميزانية العامة للدولة للسنة المالية 2012[2].

=ثالثاً: نصت المادة (32/أ) من الدستور على التالي: "أ) يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقا لأحكام هذا الدستور، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور، وبالتالي فإن إقرار هذا المرسوم بقانون يعد إقراراً بسلب السلطة التشريعية حقها في التشريع.

رابعاً: إن إقرار المرسوم بقانون وفقاً للمبررات التي ساقها ممثلو الحكومة من شانه أن يرسي ويؤصل سابقة برلمانية تسمح للحكومة أن تصدر ما تشاء من مراسيم بقوانين فيما بين أدوار انعقاد كل من مجلس الشورى والمجلس النواب أو في فترة حل مجلس النواب، وفقاً لمبرراتها الخاصة.

خامساً: لقد خلطت الحكومة بين ضرورة وجود قانون ينظم مسألة ما وبين طريقة إصدار هذا القانون فالحاجة لوجود القانون أمر غير مختلف عليه أما وجود حالة ضرورة لإصداره بمرسوم بقانون فهو الأمر المختلف حوله، وكان الأولى بالحكومة أن تعرض الموضوع في صورة مشروع بقانون على مجلس النواب وتطلب نظره على وجه الاستعجال بدلاً من مخالفة الدستور وعرضه في صورة مرسوم بقانون سيما وقد صدر هذا المرسوم بقانون قبل ثلاثة أيام من موعد الانتخابات العامة في المملكة)).

انظر تقريرها رقم (1/ت- ف2 د2007/1) المؤرخ في 8 فبراير 2007 ملحق بمضبطة جلسة مجلس النواب رقم (9) المنعقدة بتاريخ 2007/3/13- دور الانعقاد الأول – الفصل التشريعي الثاني

[1]وقد جاء في رأي اللجنة وتوصياتها ما نصه ((إن اللجنة اطلعت على الدستور وعلى الأخص المادتين (32 و38) منه، وعلى المذكرة التفسيرية وعلى اللائحة الداخلية لمجلس النواب وبعد اطلاعها على رأي لجنة الشؤون التشريعية والقانونية وعلى توضيحات وزارة المالية ووزارة العمل وغرفة تجارة وصناعة البحرين وبعد وقوفها على مبررات الاستعجال في إصدار المرسوم بقانون وبعد البحث والمداولة والدراسة المستفيضة للجانبين الشكل الدستوري والموضوعي الفني فقد انتهت إلى توصية بعدم إقرار المرسوم بقانون رقم (32) لسنة 2011م بتعديل البند (هـ) من المادة (42) من القانون رقم (19) لسنة (2006م) بشأن تنظيم سوق العمل، لكون النسبة المستقطعة لصالح الحساب العمومي للدولة تعتبر نوعا من الرسوم التي تستقطع من أصحاب الأعمال ولا ترتبط بخدمات تقدم إليهم أو تعود عليهم بمنفعة مباشرة كونها لا تصب في تمويل برامج التدريب كما هي الحال مع حصة صندوق العمل (تمكين) من رسوم سوق العمل التي يتم توظيفها مباشرة لصالح أصحاب الأعمال من خلال البرامج التدريبية وغيرها، وذلك ما يخل بالأهداف الأساسية التي قام عليها مشروع صندوق العمل، ولا يتسق مع غايات رسوم سوق العمل التي يجب أن تُحصّل من أصحاب الأعمال لغرض تقديم الخدمات التدريبية إلى قطاع الأعمال ودعم التسويق والمشاريع الخاصة الصغيرة والمتوسطة. وبذلك تقدم اللجنة تقريرها لمجلسكم الموقر ليتخذ ما يراه مناسباً بشأنه)).

تقرير لجنة الخدمات رقم (34/ت-ف-د2012/2م) المؤرخ في 21 فبراير 2012، ملحق رقم (3) – مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (20) المنعقدة بتاريخ 2012/3/6 – دور الانعقاد الثاني – الفصل التشريعي الثالث

[2]وقد جاء في رأي اللجنة وتوصياتها ما نصه ((ونتيجة للدراسة المفصلة، وبعد الدقيق والمداولة وبعد الاطلاع على رأي لجنة الشئون التشريعية والقانونية، فإن اللجنة توصي برفض المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2012 بفتح اعتماد إضافي في الميزانية العامة للدولة للسنة المالية 2012، وذلك للأسباب التالية:1- عدم أخذ لحكومة برأي مجلس النواب بإحالة موضوع فتح الاعتماد في صيغة مشروع=

5- توصية لجنة الخدمات (مجلس الشورى) بعدم الموافقة على المرسوم بقانون رقم (32) لسنة 2011 بتعديل البند (هـ) من المادة (42) من القانون رقم (19) لسنة 2006 بشأن تنظيم سوق العمل [1].

ولقد كان للتوصية التي قدمتها لجنة الخدمات في كل مجلس النواب ومجلس الشورى بشأن المرسوم بقانون رقم (32) لسنة 2011 بتعديل البند (هـ) من المادة (42) من القانون رقم (19) لسنة 2006 بشأن تنظيم سوق العمل، الأثر البالغ الذي أدى إلى رفضه نظراً للأسباب التي ساقتها كل لجنة في سبيل عدم إقرار هذا المرسوم، مع العلم بأن هذا المرسوم هو الأول الذي تم رفضه من قبل المجلسين في التاريخ البرلماني لمملكة البحرين، مما رتب زوال ماله من قوة القانون[2].

=قانون، وإحالتها له بصيغة مرسوم بقانون قبل يومين فقط من بداية دور الانعقاد السنوي العادي الثالث من الفصل التشريعي الثالث. 2- وُجه هذا الاعتماد في معظمه لسداد ديون الشركة، وليس لإعادة هيكلتها، كما تم النص عليه في المرسوم بقانون المذكور)).

تقرير لجنة الشئون المالية والاقتصادية رقم (23/ت-ف-3-د/4/2014) المؤرخ في 29 يناير 2014، ملحق رقم (5) - مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (16) المنعقد بتاريخ 2014/2/11 - دور الانعقاد الرابع - الفصل التشريعي الثالث

[1] وقد جاء في رأي اللجنة وتوصياتها ما نصه ((ولما كان جلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة ملك البلاد المفدى قد منح للسلطة التشريعية حرية البت في المراسيم بقوانين بما تراه مناسباً في مصلحة الوطن والمواطنين، والحرية في تصحيح وضع ما يتعرض على السلطة التشريعية من مشاريع قوانين ومراسيم بقوانين وغيرها. وفي ضوء كل ذلك ترى اللجنة أن استمرار سريان المرسوم بقانون موضوع الدراسة والبحث سيؤثر على الخطط والبرامج المرصودة من قبل صندوق العمل "تمكين" وعلى الأهداف التي تسعى تمكين إلى تحقيقها، وعليه، رأت اللجنة التوصية بعدا الموافقة على المرسوم بقانون رقم (32) لسنة 2011 بتعديل البند (هـ) من المادة (42) من المرسوم بقانون رقم (19) لسنة 2006 بشان تنظيم سوق العمل))

تقرير لجنة الخدمات المؤرخ في 18 ديسمبر 2013، ملحق رقم (1) - جلسة مجلس الشورى رقم (8) المنعقد بتاريخ 2013/12/23 - دور الانعقاد الرابع - الفصل التشريعي الثالث

[2] حيث ناقش مجلس النواب المرسوم بقانون رقم (32) لسنة 2011 بتعديل البند (هـ) من المادة (42) من القانون رقم (19) لسنة 2006 بشأن تنظيم سوق العمل. وبعد الإطلاع على تقرير لجنة الخدمات، قرر المجلس رفض المرسوم بقانون، وفقاً لنص المادة (38) من دستور مملكة البحرين والمادة (124) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.(قرار رقم (210) من دور الانعقاد السنوي العادي الثاني -الفصل التشريعي الثالث - الجلسة العشرون -الثلاثاء 13 ربيع الآخر 1433هـ، - 6 مارس 2012م)- منشور بالجريدة الرسمية بالعدد (3043) - الخميس 15 مارس 2012.

فيما رفضه مجلس الشورى بالتوافق مع انتهى إليه مجلس النواب برفض المرسوم بقانون رقم (32) لسنة 2011 بتعديل البند (هـ) من المادة (42) من القانون رقم (19) لسنة 2006 بشأن تنظيم سوق العمل- قرارات ونتائج جلسة مجلس الشورى الثامنة - الاثنين 2013/12/23 - دور الانعقاد العادي الرابع - الفصل التشريعي الثالث.

المطلب الثاني: إحالة المرسوم بقانون للجـــان الشـــئون الدســـتورية والتشـــريعية والقانونية:

عندما تحال المراسيم بقوانين إلى اللجنة النوعية المختصة بموضوعها بصفة أصلية، فإن ذات الإحالة تتضمن وجوباً قيام هذه اللجان بإخطار لجنة الشئون الدستورية والتشريعية كما تسمى مصر، ولجنة الشئون التشريعية والقانونية كما تسمى في الكويت والبحـــرين، بجميـــع المراســـيم بقوانين المحال إليها من قبل رئيس المجلس، وذلك لإبداء الملاحظات بشأنها[1].

ولعمل هذه اللجان نمط خاص، فبالإضافة إلى اختصاصاتها الطبيعية ذات الطـــابع العـــام كسائر اللجان النوعية الأخرى كما هو مفصل بالمطلب السابق، وما تستأثر به من اختصاصـــات خاصة عن بقية اللجان[2]، فإنها تضطلع بمهمة معاونة المجلس ولجانه في صـــياغة النصـــوص التشريعية، ولهذا تلتزم اللجان النوعية بإخطارها بجميع مشروعات القوانين والاقتراحات بقوانين والمراسيم بقوانين خلال مدد تنظيمية معينة أو حسبما يراه المجلس، لمراجعة صياغتها ووضعها في الصيغة القانونية أو موافاة اللجنة الأصلية بأية ملاحظات تراها بحسب الأحوال[3]، ويستند هذا الاختصاص المعاون إلى الطبيعة التخصصية للجان الشئون الدستورية والتشـــريعية والقانونيـــة وخبرتها في أعمال المراجعة والصياغة والمواءمة التشريعية مما يدعم الدور التشريعي للمجلـــس بوجه عام، وتحقيق طابع المعاونة والتنسيق الذي يحكم العلاقة بين اللجان النوعية بوجه خاص[4].

وبمعنى أكثر دقة، أن هذه اللجان تمثل خط الدفاع الأول لحماية تعارض أحكام المراســـيم بقوانين – والقوانين – لأحكام الدستور، حيث تعتبر في محل مجلس دستوري سابق على الرقابـــة الدستورية، فمتى اشتبه لأي لجنة عدم دستورية أي نص في مشروع أو مرسوم بقـــانون تلتـــزم اللجان أن تأخذ رأيها، ولهذا فإن لجان الشئون الدستورية والتشريعية والقانونية عندما تقوم بدورها

---

(1) نصت على ذلك المادة (29) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، من أنه ((تخطر لجنة الشئون التشريعية والقانونية بجميع مشروعات القوانين التي تقدم من الحكومة أو الاقتراحات بقوانين التي تقدم من الأعضاء، وعليها أن تبلغ اللجنة المختصة بملاحظاتها فـــي الموعـــد الذي يحدده رئيس المجلس)).

(2) ومن ذلك، كاختصاصها في شئون الأعضاء وصحة العضوية والحصانة البرلمانية، أنظر: المادة (44) من اللائحة الداخليـــة لمجلـــس الشعب، والبند (رابعاً) من المادة (43) والمادة (97) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، والبند (أولاً) من المادة (21) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والبند (أولاً) من المادة (21) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى

(3) الفقرة الثانية من المادة (47) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، المادة (98) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، والمـــادة (29) مـــن اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والمادة (29) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى

(4) د. محمد أحمد عبدالنعيم – لجنة الشئون الدستورية والدستورية ... – ص 81

الفعال في المراجعة والتدقيق من الناحية الدستورية، فإنها ترفع الكاهل عن المحكمة الدستورية، ولا تجعل المراكز القانونية معلقة على أحكام المحكمة [1].

ولقد سجلت لجنة الشئون التشريعية والقانونية في كل من مجلس النواب ومجلس الشورى العديد من المواقف بشأن مراجعة المراسيم بقوانين، وقد رأت في العديد من المراسيم بقوانين عدم سلامتها من الناحية الدستورية، أذكر منها:

أ- توصيات لجنة الشئون التشريعية والقانونية (مجلس النواب):

- عدم السلامة الدستورية للمرسوم رقم (78) لسنة 2006 بشأن التأمين ضد التعطل[2].

---

(1) د. عبدالحميد محجوب السقعان محمد – المرجع السابق – ص 276 وما بعدها

(2)وقد جاء في رأي اللجنة وتوصياتها ما نصه ((إنه بعد الاطلاع على الدستور، وعلى مذكرته التفسيرية، وبعد الاطلاع على اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وبعد الاستماع لوجهة نظر الجهة المختصة (وزارة العمل)، وبعد التداول والدراسة والبحث، ارتأت اللجنة عدم دستورية المرسوم بقانون من الناحية الشكلية ومن بعض الجوانب الموضوعية، فمن حيث الشكل للأسباب الآتية:

أولا: استنادا إلى المادة (38) من الدستور والتي تنص على " إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو في فترة حل مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على ألا تكون مخالفة للدستور..." ، واستنادا إلى ما ورد في المذكرة التفسيرية للدستور في شأن المادة (38) من الدستور – النص:" تضمنت هذه المادة النص على المراسيم بقوانين التي يصدرها الملك في غيبة المجلسين، وقيدت هذه السلطة بقيود متعددة من حيث الزمام والظروف التي تعلم فيها ومداها ومدة نفاذها...."، فأن لجنة الشؤون التشريعية والقانونية وبناء على ما تقدم لم تجد ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ضمن ما ساقه ممثلو الحكومة من مبررات.

ثانيا: إن إقرار المرسوم بقانون وقفا لهذه المبررات التي دفع بها ممثلو الحكومة من شأنه أن يوسع دائرة المبررات الداعية لاتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، مما يخرج مفهوم النص من حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير إلى مفاهيم أخرى للضرورة المعبر عنها في المادة (38) من الدستور من أنها ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير وبخلاف ما ورد في المذكرة التفسيرية للدستور بشأن المادة (36) والتي تنص على:" لما كانت القاعدة الشرعية أن الضرورات تبيح المحظورات، وكانت سلامة الدولة فوق القانون، ونظراً لما يمكن أن تتعرض له المملكة من ظروف طارئة تهدد سلامة البلاد، سواء أكانت هذه الظروف الخارجية كالحرب أو داخلية كاضطراب الأمن العام أو حدوث فيضان أو وباء أو ما شابه ذلك، كان من الضروري منح سلطات الدولة الوسائل الاستثنائية التي تكفل حماية الدولة وسلامتها في تلك الظروف...".

ثالثاً: يطلق على المادة (38) من الدستور في الفقه القانوني اصطلاح" لوائح الضرورة"، ولوائح الضرورة هي استثناء على الأصل العام فلا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه، إنما يجب تفسيره تفسيرا ضيقا، وإلا اعتبر خارجا عن النص الدستوري.

رابعا: نصت المادة (32/أ) من الدستور على التالي:" يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقاً لأحكام هذا الدستور، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور،...، وبالتالي فإن إقرار هذا المرسوم بقانون يعد إقرارا بسلب السلطة التشريعية حقها في التشريع.

خامسا: إن إقرار المرسوم بقانون وفقا للمبررات التي ساقها ممثلو الحكومة من شأنه أن يرسي ويؤصل أعرافا برلمانية تسمح للحكومة أن تصدر ما تشاء من مراسيم بقوانين فيما بين أدوار كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو في فترة حل مجلس النواب، وفقا لمبرراتها الخاصة.=

- عدم السلامة الدستورية للمرسوم بقانون رقم (79) لسنة 2006 بالتصديق على اتفاقية بين حكومة مملكة البحرين، وحكومة دولة قطر، بشأن إنشاء جسر يربط بين البلدين[1].

=سادسا: كان الأولى بالسلطة التنفيذية أن تعرض الموضوع المطروح في صورة مشروع بقانون وتطلب نظره بصورة عاجلة بدلاً من مخالفة الدستور وإصداره في صورة مرسوم بقانون سيما وأنه صدر قبل ثلاثة أيام من موعد الانتخابات العامة في المملكة.

سابعا: تطبيق هذا المرسوم بقانون بالنسبة للمشترك فيما يتعلق بالتعويض لن يطبق إلا وفقا للمدد والآجال المنصوص عليها في المادة (15) منه، مما يعطي إشارة إلى وجود فترة زمنية كبيرة لتطبيق حصص التعويض وهو الأمر الذي يتنافى مع الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، وذات الرؤية تنطبق على الإعانة التي لا تصرف إلا بعد مرور ستة أشهر بحسب المادة (17/ج) منه.

ثامنا: ومما يؤكد عدم وجود ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، إن سريان هذا المرسوم مرهون بفوات مدة ستة أشهر بعد نشره في الجريدة الرسمية على نحو ما أوردت المادة (40) من هذا المرسوم.

تاسعا: نص المادة (40) من المرسوم بقانون رقم (78) لسنة 2006 بشأن التأمين ضد التعطل يتناقض ويتعارض مع نص المادة (38) من الدستور، الخاصة بشأن اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، مما يتبين لنا مخالفة المرسوم بقانون للدستور.

*ومن حيث الموضوع : فإن المادة (34) من المرسوم بقانون المطروح تتعارض مع الدستور وخاصة المادة (32/أ) التي تقرر أن نظام الحكم يقوم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، والمادة (104/ب) التي تقرر أنه لا سلطان لأية جهة على القاضي في قضائه، ولا يجوز بحال التدخل في سير العدالة.

وتفصيل ذلك أن النص (المادة 34 من المرسوم المطروح) افتئات على السلطة القضائية وتدخل في سير العدالة وحرم القاضي من سلطة تفريد العقاب التي تعد بحق جوهر سلطة القاضي في تقدير العقوبة المناسبة لحالة كل متهم، ذلك أن المتهمين ليسوا جميعاً نموذجاً واحداً ولا يمكن حبسهم في قالب واحد ومن ثم فلا يجوز أن تحد عقوباتهم وكأنهم فرد واحد.

وإذا كانت مهمة المشروع أن يفرض العقوبة بصورة مجردة ومن دون الاعتداد بحالة المتهم، فإن القاضي ليس كذلك وإنما يوقع العقوبة المناسبة لكل متهم على حده مراعياً كافة الظروف والعوامل المحيطة به.

ومن خلال ذلك أصبح المناط في مشروعية العقوبة من زاوية دستورية أن يباشر القضاء سلطاتهم في مجال التدرج بها وتجزئتها تقديراً من جانبهم لها في الحدود المقررة قانوناً.

وتعد السلطة وقف تنفيذ العقوبة أي كان نوعها(بدنية أو مالية) هي جوهر سلطة القاضي في تقدير العقوبة المناسبة فإذا منع المشروع القاضي منها – كما هو الحال في النص المطروح – كان ذلك تدخلاً من جانب المشروع في سلطة القاضي التقديرية بما يعد ذلك إخلالاً بمبدأ الفصل بين السلطات واعتداء على استقلال القاضي وتدخلاً في سير العدالة بما يخالف أحكام الدستور.

كما إن المادة الخامسة من المرسوم قد ذكرت في فقرتها الثانية" الفوائد المستحقة" وهي مخالفة شرعية باعتبارها ربا، مما يعد مخالفة دستورية أيضا حيث أن دين الدولة الإسلام، هذا بالإضافة إلى انه في المادة السادسة يجب النظر في إسقاط نسبة 1% عن المواطن وإثباتها للأجنبي وينظر في تعويض قصور نسبة المواطن من قبل جهة أخرى من الجهات المنصوص عليها في المادة السادسة)).

انظر تقريرها رقم(2/ت س خ – ف2د1/2007) المؤرخ في 5 فبراير 2007 ملحق بمضبطة جلسة مجلس النواب رقم (8) المنعقدة بتاريخ 2007/3/6 – دور الانعقاد الأول – الفصل التشريعي الثاني

[1]وقد جاء في رأي اللجنة وتوصياتها ما نصه ((إنه بعد الاطلاع على الدستور، وعلى مذكرته التفسيرية، وبعد الاطلاع على اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وبعد الاستماع لوجهة نظر الجهة المختصة (وزارة الخارجية)، وبعد التداول والدراسة والبحث، ارتأت اللجنة عدم دستورية المرسوم بقانون من الناحية الشكلية، وذلك للأسباب التالية:

أولا: استنادا إلى المادة (38) من الدستور والتي تنص على " إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو في فترة حل مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على ألا تكون مخالفة للدستور..." ، واستنادا إلى ما ورد في المذكرة التفسيرية للدستور في شأن المادة (38) من الدستور – النص:" تضمنت هذه المادة النص على المراسيم بقوانين التي يصدرها الملك في غيبة المجلسين، وقيدت هذه السلطة بقيود متعددة من=

- عدم السلامة الدستورية للمرسوم بقانون رقم (47) لسنة 2012م بإنشـــاء وتنظـــيم المجلس الأعلى للبيئة[1].
- عدم السلامة الدستورية للمرسوم بقانون رقم (48) لسنة 2012م بشأن غرفة تجارة وصناعة البحرين[2].

=حيث الزمام والظروف التي تعلم فيها ومداها ومدة نفاذها...."، فأن لجنة الشؤون التشريعية والقانونية وبناء على ما تقدم لـم تجـد مـا يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ضمن ما ساقه ممثلو الحكومة من مبررات.

ثانيا: إن إقرار المرسوم بقانون وقفا لهذه المبررات التي دفع بها ممثلو الحكومة من شأنه أن يوسع دائرة المبررات الداعية لاتخاذ تـدابير لا تحتمل التأخير، مما يخرج مفهوم النص من حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير إلى مفاهيم أخرى للضرورة المعبر عنها في المـادة (38) من الدستور من أنها ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير وبخلاف ما ورد في المذكرة التفسيرية للدسـتور بشـأن المادة (36) والتي تنص على:" لما كانت القاعدة الشرعية أن الضرورات تبيح المحظورات، وكانت سلامة الدولة فوق القانون، ونظـراً لما يمكن أن تتعرض له المملكة من ظروف طارئة تهدد سلامة البلاد، سواء أكانت هـذه الظـروف الخارجيـة كـالحرب أو داخليـة كاضطراب الأمن العام أو حدوث فيضان أو وباء أو ما شابه ذلك، كان من الضروري منح سلطات الدولة الوسائل الاستثنائية التي تكفـل حماية الدولة وسلامتها في تلك الظروف..."، وإذا كانت الضرورة تقدر بقدرها وكان الاستثناء لا يقاس عليه ولا يتوسـع فـي تفسـيره، وكان لا خلاف أن الرخصة المخولة للملم بموجب المادة (38) من الدستور هي من قبيل الاستثناء فإن الأخذ بالتفسـير الضـيق لمفهـوم الضرورة يكون واجب.

ثالثاً: يطلق على المادة (38) من الدستور في الفقه القانوني اصطلاح" لوائح الضرورة"، ولوائح الضرورة هي استثناء على الأصل العام فلا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه، إنما يجب تفسيره تفسيرا ضيقا، وإلا اعتبر خروجاً عن النص الدستوري.

رابعا: نصت المادة (32/أ) من الدستور على التالي:" يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضـائية مـع تعاونها وفقاً لأحكام هذا الدستور، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصـوص عليهـا في هذا الدستور،...، وبالتالي فإن إقرار هذا المرسوم بقانون يعد إقرارا بسلب السلطة التشريعية حقها في التشريع.

خامسا: إن إقرار المرسوم بقانون وفقا للمبررات التي ساقها ممثلو الحكومة من شأنه أن يرسي ويؤصل أعرافا برلمانية تسمح للحكومـة أن تصدر ما تشاء من مراسيم بقوانين فيما بين أدوار كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو في فترة حـل مجلـس النـواب، وفقـا لمبرراتها الخاصة.

سادسا: كان الأولى بالسلطة التنفيذية أن تعرض الموضوع المطروح في صورة مشروع بقانون وتطلب نظره بصورة عاجلة بـدلاً مـن مخالفة الدستور وإصداره في صورة مرسوم بقانون سيما وأنه صدر قبل ثلاثة أيام من موعد الانتخابات العامة في المملكة.))

انظر تقريرها رقم (3/ت س خ – ف2د1/2007) المؤرخ في 7 فبراير 2007 ملحق بمضبطة جلسة مجلس النواب رقم (9) المنعقـدة بتاريخ 2007/3/13 – دور الانعقاد الأول – الفصل التشريعي الثاني

[1] وقد جاء في رأي اللجنة وتوصياتها ما نصه ((بعد الاطلاع على الدستور، على اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وبعد الاستماع شـفاهة لرأي سعادة الدكتور علي عبدالفتاح المستشار القانوني لشؤون اللجان، وبعد البحث والمداولة ارتأت اللجنة عد دستورية المرسوم بقـانون وذلك لعدم توافر صفة الاستعجال التي نصت عليها المادة 38 من الدستور حيث أنه لا يوجد ما يوجب الإسراع فـي اتخـاذ تـدابير لا تحتمل التأخير)).

انظر تقريرها رقم (6/ت س خ – ف3 د2012/3) المؤرخ في 5 نوفمبر 2012 ملحق بمضبطة جلسـة مجلـس النـواب رقـم (16) المنعقدة بتاريخ 2013/2/12 – دور الانعقاد الثالث – الفصل التشريعي الثالث

[2] وقد جاء في رأي اللجنة وتوصياتها ما نصه ((بعد الاطلاع على الدستور، على اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وبعد الاستماع شفاهة لرأي سعادة الدكتور علي عبدالفتاح المستشار القانوني لشؤون اللجان، وبعد البحث والمداولة ارتأت اللجنـة عـد دسـتورية المرسـوم=

- عدم السلامة الدستورية للمرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2012م بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 1977م بإصدار سندات التنمية[1].

ب-توصيات لجنة الشئون التشريعية والقانونية (مجلس الشورى):

- عدم السلامة الدستورية للمرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2012 بشأن تنظيم جمع المال للأغراض العامة[2].
- عدم السلامة الدستورية والقانونية للمرسوم بقانون رقم(48) لسنة 2012 بشأن غرفة تجارة وصناعة البحرين[3].

وعلى الرغم مما ظهر في التوصيات السابقة للجان من شبهة عدم الدستورية في بعض المراسيم بقوانين التي أوصت المجلس بعدم إقرارها، إلا أن توصياتها هذه لم تلقى قبولاً لدى

=بقانون وذلك لعدم توافر صفة الاستعجال التي نصت عليها المادة 38 من الدستور حيث أنه لا يوجد ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير)).

انظر تقريرها رقم (4/ت س خ – ف3 د3/2012) المؤرخ في 5 نوفمبر 2012 ملحق بمضبطة جلسة مجلس النواب رقم (13) المنعقدة بتاريخ 2013/1/22 – دور الانعقاد الثالث – الفصل التشريعي الثالث

[1]وقد جاء في رأي اللجنة وتوصياتها ما نصه ((... وبعد البحث والمداولة ارتأت اللجنة عدم دستورية المرسوم بقانون وذلك لعدم توافر صفة الاستعجال التي نصت عليه المادة (38) من الدستور حيث أنه لا يوجد ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير))

انظر تقريرها رقم (2/ت س خ – ف3 د3/2012) المؤرخ في 5 نوفمبر 2012 – ملحق رقم (1) من تقرير لجنة الشئون المالية والاقتصادية رقم (19/ت-ف3-د3/2013) المؤرخ في 26 فبراير 2013 بخصوص المرسوم بقانون المذكور – ملحق رقم (8) بمضبطة جلسة مجلس النواب رقم (21) المنعقدة بتاريخ 2007/3/19 – دور الانعقاد الثالث – الفصل التشريعي الثالث

[2]وقد رأت اللجنة وجود شبهة عدم الدستورية بالنسبة للمادة (11) والفقرة الثانية من المادة (14) من المرسوم بقانون، وانتهت إلى عدم سلامة المرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2013 بشأن تنظيم جمع المال للأغراض العامة.

انظر تقريريها المؤرخان في 26 يناير 2014 و 13 مايو 2014 – مرفقان بالتقرير التكميلي للجنة الخدمات المؤرخ في 15 مايو 2014 بشأن المرسوم بقانون المذكور – ملحق بالبند رقم (6) من جدول أعمال جلسة مجلس الشورى رقم (33) – أنظر مضبطة جلسة مجلس الشورى رقم (44) المنعقدة بتاريخ 2014/6/23 – دور الانعقاد الرابع – الفصل التشريعي الثالث

[3]وقد جاء في رأي اللجنة وتوصياتها ما نصه ((1- عدم توافر صفة الاستعجال في إصدار المرسوم بقانون، وخاصة في غياب المبررات التي دعت لإصدار المرسوم بقانون، وظروف الاستعجال التي وقعت بين دوري الانعقاد وأوجبت الإسراع في اتخذا تدابير لا تحتمل التأخير... . 2- تشوب المرسوم بقانون شبهة بعد الدستورية وذلك في المادة (2) التي تتعرض مع المادة (27) من الدستور... .3- ترى الجنة أنه من الأجدى أن تتم صياغة تنظيم أحكام غرفة تجارة وصناعة البحرين من خلال مشروع قانون، يمكن من خلاله إجراء التعديلات المناسبة، وخاصة أن العديد من مرئيات حوار التوافق الوطني صيغت في مشروعات قوانين)).

انظر تقريرها المؤرخ في 7 فبراير 2013 – مرفق (2) بتقرير لجنة الشئون المالية والاقتصادية المؤرخ في 11 فبراير 2013 – ملحق رقم (1) صفحة 76 – مضبطة جلسة مجلس الشورى رقم (17) المنعقدة بتاريخ 2013/2/18 – دور الانعقاد الثالث – الفصل التشريعي الثالث

أعضاء المجلس الآخرين، بحيث تمت الموافقة على جميع هذه المراسيم دون مراعاة لتوصيات اللجان السابقة.

المبحث الثاني: حدود الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين:

عندما ينشئ الدستور السلطات العامة فإنه يتولى تحديد تشكيلها ونطاق عملها والموضوعات الداخلة في اختصاصها، فهو بذلك يرسم حدوداً – شكلية وموضوعية – لممارسة كل سلطة مهامها ويضع قيوداً على السلطات الأخرى من التعدي على حدود واختصاصات الأولى، فيعد كل فعل مخالف لهذه الحدود منتهكاً لقواعد الاختصاص التي بينها، مما يبطل تصرفه تحت وطأة مخالفة الدستور.

وللتعرف على مضمون الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين بشكل دقيق، ينبغي لنا البحث في حدود هذه الرقابة، وذلك من خلال البحث في رقابة البرلمان على النطاق المحجوز للقانون والمشرع، وصلاحيته في الكشف عن المخالفات الدستورية، وأخيراً التعرف على مدى صلاحية البرلمان بتعديل المراسيم بقوانين، وهو ما سيكون محور بحثنا في هذا المبحث، من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: حماية النطاق المحجوز للمشرع:

من الواضح من خلال قراءة النصوص الدستورية المنظمة للمراسيم بقوانين أن المشرع الدستوري قد منحها قوة القانون، حيث نصت على ذلك المادة (156) من دستور مصر المعدل لعام 2014 من أنه ((يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين))، ونصت المادة (71) من دستور الكويت على أنه ((مراسيم تكون لها قوة القانون))، ونصت المادة (38) من دستور البحرين بذات الحكم الأخير.

ويترتب على هذه المواد أمران، الأول أنه ليس للمراسيم بقوانين أن تملك ما لا يملكه القانون نفسه وعلى رأس ذلك عدم جواز تعديل أو مخالفة نصوص وأحكام الدستور، والأمر الثاني هو تمكين المراسيم بقوانين من تنظيم ما يمكن تنظيمه من موضوعات بواسطة قانون صادر من البرلمان، وبالتالي يثور تساؤل مهم مفاده، هل يمكن للسلطة التنفيذية بواسطة المراسيم بقوانين أن تنظم المسائل المحجوزة للمشرع؟

قبل أن أجيب عن هذا التساؤل، سنتطرق إلى بيان موقف المشرع الدستوري من تحديد نطاق المراسيم بقوانين لمعرفة وجه نظره في هذا الجانب، ثم سننتقل للإجابة على التساؤل السابق من خلال ما دب من خلاف بين الفقه بشأن مد النطاق القانوني للمراسيم بقوانين ليشمل النطاق المحجوز للمشرع، وهو ما سنتولاه بالشرح من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: موقف المشرع الدستوري من تحديد نطاق المراسيم بقوانين:

لقد أناط المشرع الدستوري سلطة التشريع لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، تستخدمها الأولى في إصدار القوانين العادية، فيما تستخدمها الثانية عن طريق إصدار اللوائح التي يسميها الفقه "التشريعات الحكومية" أو "التشريعات الفرعية"، بما فيها المراسيم بقوانين، وذلك كله لتنظيم موضوعات مهمة للأفراد والمجتمعات، وتتساوى كلتا الأداتين في حمل ذات الخصائص – بشكل عام –وهي العمومية والتجريد وصفة الإلزام.

ونظراً لما تتضمنه بعض الموضوعات – الواردة بالدستور –من خطورة بالغة خصوصاً على الحقوق والحريات العامة، أبى المشرع الدستوري إلا وأن ينظمها بنفسه دون تكليف من أي جهة أخرى[1].

ويرى العلامة السنهوري أن هناك حقوق وحريات عامة لا يجيز الدستور تقييدها ولو بتشريع يقره البرلمان، حيث لم يجعل الدستور للمشرع عليها من سبيل، مما يجوز تسميتها بالحريات والحقوق المطلقة، فلا يجوز للمشرع أن يتدخل بتشريع في تحديدها، وإلا كان التشريع باطلاً لمخالفته الدستور كحق المساواة أمام القانون[2].

---

[1] من قبيل هذه الموضوعات، ما نص عليه الدستور المصري (المعدل) لعام 2014 بالمادة (62) من أنه ((حرية التنقل، والإقامة، والهجرة مكفولة. ولا يجوز إبعاد أي مواطن عن إقليم الدولة، ولا منعه من العودة إليه.))، وما نصت عليه المادة (63) على أنه ((يحظر التهجير القسري التعسفي للمواطنين بجميع صوره وأشكاله، ومخالفة ذلك جريمة لا تسقط بالتقادم.))، وما نصت عليه المادة (92) من أنه ((الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطيلاً ولا انتقاصاً. ولا يجوز لأي قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيدها بما يمس أصلها وجوهرها))، وما نص عليه الدستور الكويتي بالمادة (28) من أنه ((لا يجوز إبعاد كويتي عن الكويت أو منعه من العودة إليها))، والمادة (35) من انه ((حرية الاعتقاد مطلقة ، وتحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان طبقا للعادات المرعية، على ألا يخل ذلك بالنظام العام أو ينافي الآداب))، والمادة (46) من أنه ((تسليم اللاجئين السياسيين محظور))، وما نص عليه الدستور البحريني بالمادة (17/ب) من أنه ((يحظر إبعاد المواطن عن البحرين أو منعه من العودة إليها))، والمادة (20/د) من أنه ((يحظر إيذاء المتهم جسمانيا أو معنوياً))، والمادة (21) من أنه ((تسليم اللاجئين السياسيين محظور))، والمادة (22) من انه ((حرية الضمير مطلقة، وتكفل الدولة حرمة دُور العبادة، وحرية القيام بشعائر الأديان والمواكب والاجتماعات الدينية طبقا للعادات المرعية في البلد)).

[2] د. عبدالرزاق أحمد السنهوري – المرجع السابق – ص 45

وخلافاً لما تقدم، هناك العديد من الموضوعات خص الدستور تنظيمها بأداة معينة، وذلك بواسطة قانون يقره البرلمان، وترك موضوعات أخرى يتم تنظيمها بواسطة لوائح وقرارات من قبل السلطة التنفيذية، مما يتطلب أن أقسم الدراسة في هذا الفرع إلى نقطتين، سأخصص الأولى لبيان الموضوعات التي تدخل في الولاية العامة للبرلمان في نطاق التشريع، وسيكون البحث في النقطة الثانية لبيان الموضوعات التي تدخل في الولاية العامة والاستثنائية للسلطة التنفيذية في نطاق التشريع.

أولاً: الموضوعات التي تدخل في الولاية العامة للبرلمان في نطاق التشريع:

حرصت بعض الأنظمة الدستورية على تكليف السلطة التشريعية بأن تنظم موضوعات معينة بذاتها بحيث جعلتها صاحبة الولاية العامة في تنظيمها - كقاعدة عامة - لسببين، الأول لأنها الممثلة عن إرادة الشعب والحريصة على مصالحه وشئونه ولكونها مصدراً لكل السلطات في الدولة، والثاني بالنظر إلى أهميتها وخطورتها تجاه المجتمع [1].

وقد اختلفت الدساتير في النص عليها وتنظيمها، وانقسموا إلى ثلاث اتجاهات.

عمد الاتجاه الأول من الدساتير بأن يطلق عليها صراحة اسم "القانون الأساسي" وفي مقدمتها الدستور الفرنسي، حيث كلف الأخيرالبرلمان بأن ينظم العديد من الموضوعات بموجب "قانون أساسي"[2]، وحدد طريقة إقرارها بالمادة (46) منه تختلف عن إقرار القوانين العادية[3]، حيث أوجب عرضها - قبل تطبيقها - على المجلس الدستوري ليتولى الفصل في مدى مطابقتها

---

(1) تتضمن بعض الموضوعات الهامة والأساسية التي ترد بالدستور على قواعد جوهرية- يتسم غالبها بطبيعة دستورية -درج المشرع والفقه على تسميتها بـ "القوانين الأساسية" أو القوانين المكملة للدستور لاتصالها وارتباطها الوثيق بأحكام ومواد الدستور كالأحكام المتعلقة بالحقوق والحريات العامة ووسائل الحفاظ عليها كإنشاء المحاكم وما شابه ذلك، وتعتبر هذه القوانين الأساسية في مرتبة تالية على الدستور من حيث القوة القانونية وتأتي بعدها القوانين العادية.

(2) أنظر المواد (11) و(23) و(25) و(27) و(28) و(34) و(39) و(44) و(47) و(61) و(63) و(65) و(68) و(69) و(71) و(72) و(73) و(74) و(77) و(88) من الدستور الفرنسي لعام 1958.

(3) نصت المادة (46) من الدستور الفرنسي على أنه ((يجرب التصويت على القوانين التي ينعتها الدستور بالقوانين الأساسية وتعديلها وفق الشروط الآتية: لا يجوز عرض المشروع أو الاقتراح على المجلسين في قراءة اولى للمناقشة والتصويت عليه إلا بعد انقضاء الآجال المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة (42). غير أنه في حالة مباشرة الإجراء العاجل وفق الشروط النصوص عليها في المادة (45) لا يجوز عرض المشروع أو الاقتراح على المجلس الأول المختص للمناقشة إلا بعد انقضاء مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه. يطبق الإجراء المذكور في المادة (45) غير أنه في حال غياب اتفاق بين المجلسين لا يجوز أن تصادق الجمعية الوطنية على النص في قراءة أخيرة إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائها. يجبأن يتم التصويت على القوانين الأساسية المتعلقة بمجلس الشيوخ بنفس الصيغة من قبل المجلسين. لا يجوز إصدار القوانين الأساسية إلا بعد إقرار المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور)).

للدستور وفق المادة (61) منه. ومثال هذه القوانين الأساسية، أحالت المادة (6) من الدستور الفرنسي، تحديد إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر [1]، وتطبيقاً لهذه المادة صدر في 6 نوفمبر سنة 1962 قانون أساسي حدد الشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية والإجراءات الواجب إتباعها[2].

وعلى ذات النهج، خص الدستور المغربي الصادر عام 2011 مسائل محددة يتم تنظيمها بموجب "قانون تنظيمي" على غرار القوانين الأساسية الواردة بالدستور الفرنسي، وقد استن لها إجراءات خاصة عن الإجراءات المتعلقة بوضع القوانين العادية نص عليها الفصل (85) منه[3]. ومثال هذه القوانين التنظيمية، ما أحاله الفصل (7) من الدستور المغربي، تنظيم المبادئ والقواعد المتعلقة بتشكيل الأحزاب السياسية وتأسيسها وأنشطتها وتمويلها ومراقبتها، إلى قانون تنظيمي يصدر بوجه خاص لهذا الغرض، وتطبيقاً لذلك صدر القانون التنظيمي رقم (29) لسنة 2011 بشأن الأحزاب السياسية[4].بالإضافة إلى موضوعات أخرى[5].

فيما اختلف الدستور المغربي عن الدستور الفرنسي بأنه حدد مجالات معينة وموضوعات محددة أخرى اختص بها القانون العادي وفقاً لما نص عليه الفصل (71) منه[6].

---

[1] نصت المادة (6) من دستور فرنسا لعام 1958 على انه ((يُنتخب رئيس الجمهورية لمدة خمس سنوات بالاقتراع العام المباشر. لا يجوز لأي رئيس جمهورية أن يتقلد لأكثر من ولايتين متتابعتين. تحدد طرق تطبيق هذه المادة بواسطة قانون أساسي)).

[2] د. رمزي طه الشاعر – النظرية العامة للقانون الدستوري – ص 282

[3] نص الفصل (85) من دستور المغرب لعام 2011 على أنه ((لا يتم التداول في مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية من قبل مجلس النواب، غلا بعد مضي عشرة أيام على وضعها لدى مكتبه، ووفق المسطرة المشار إليها في الفصل 8. وتتم المصادقة عليها نهائياً بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين من المجلس المذكور، غير أنه إذا تعلق الأمر بمشروع أو بمقترح قانون تنظيمي يخص مجلس المستشارين أو الجماعات الترابية، فإن التصويت يتم بأغلبية أعضاء مجلس النواب. يجب أن يتم إقرار القوانين التنظيمية المتعلقة بمجلس المستشارين باتفاق بين مجلسي البرلمان، على نص موحد. لا يمكن إصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية، إلا بعد ان تصرح المحكمة الدستورية لمطابقتها للدستور)).

[4] الجريدة الرسمية – المملكة المغربية – العدد (5989) – 26 ذو القعدة 1432 (23 أكتوبر 2011)

[5] مثال ذلك، أنظر المواد (7) و(14) و(15) من دستور المغرب

[6] نص الفصل (71) من دستور المغرب على أنه ((يختص القانون، بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين التالية: – الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في التصدير، وفي فصول أخرى من هذا الدستور؛ – نظام الأسرة والحالة المدنية؛ – مبادئ وقواعد المنظومة الصحية؛ – نظام الوسائط السمعية البصرية والصحافة بمختلف أشكالها؛ – العفو العام؛ – الجنسية ووضعية الأجانب؛ – تحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها؛ – التنظيم القضائي وإحداث أصناف جديدة من المحاكم؛ – المسطرة المدنية والمسطرة الجنائية؛ – نظام السجون؛ – النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية؛– الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين؛ – نظام مصالح وقوات حفظ الأمن؛ – نظام الجماعات الترابية ومبادئ تحديد دوائرها الترابية؛ – النظام الانتخابي للجماعات الترابية ومبادئ تقطيع الدوائر الانتخابية؛ – النظام الضريبي، ووعاء الضرائب، ومقدارها =

وسار الدستور الجزائري على الاتجاه الذي تبناه الدستور المغربي في تـأثره بالدسـتور الفرنسي، غير أنها اسماها بالـ "القانون العضوي".

إلا أن الدستور الجزائري قد تميز عن سابقيه بأنه أفرد مادة خاصة تحدد مجال القـوانين العضوية وهي المادة (23) من دستور الجزائر لعام 1996[1]، فيما سايرهما فيما يتعلق بإخضاع هذه القوانين إلى إجراءات خاصة عن إجراءات وضع القوانين العادية، حيث أنها تخضع للرقابـة السابقة للمجلس الدستوري وتتطلب المصادقة عليها من قبل الأغلبية المطلقة للمجلـس الشـعبي الوطني (النواب)، و(3/4) أعضاء مجلس الأمة. كما نص بالمادة (122) على ميـادين أخـرى محددة ينظمها البرلمان بموجب قوانين عادية[2].

=وطرق تحصيلها؛ – النظام القانوني لإصدار العملة ونظام البنك المركزي؛ – نظام الجمارك؛ – نظام الالتزامات المدنيـة والتجاريـة، وقانون الشركات والتعاونيات؛ – الحقوق العينية وأنظمة الملكية العقارية العمومية والخاصة والجماعية؛ – نظام النقل؛ – علاقات الشغل، والضمان الاجتماعي، وحوادث الشغل، والأمراض المهنية؛ – نظام الأبناك وشركات التأمين والتعاضديات؛ – نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛ – التعمير وإعداد التراب؛ – القواعد المتعلقة بتدبير البيئة وحماية الموارد الطبيعية والتنميـة المسـتدامة؛ – نظـام الميـاه والغابات والصيد؛ – تحديد التوجهات والتنظيم العام لميادين التعليم والبحث العلمي والتكوين المهني؛ – إحداث المؤسسات العمومية وكـل شخص اعتباري من أشخاص القانون العام؛ – تأميم المنشآت ونظام الخوصصة. للبرلمان، بالإضافة إلى الميادين المشار إليها في الفقـرة السابقة، صلاحية التصويت على قوانين تضع إطارا للأهداف الأساسية لنشاط الدولة، في الميـادين الاقتصـادية والاجتماعيـة والبيئيـة والثقافية)).

[1] والتي نصت على أنه ((إضافة إلى المجالات المخصّصة للقوانين العضوية بموجب الدّستور، يشرّع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية : – تنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون المتعلق بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، القانون المتعلق بقوانين المالية، القانون المتعلق بالأمن الوطني. تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبيـة المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة. يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدّسـتور مـن طـرف المجلس الدّستوري قبل صدوره)).

[2] والتي نصت على أنه ((يشرّع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدّستور، وكذلك في المجالات الآتيـة : 1 – حقـوق الأشـخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحرّيات العمومية، وحماية الحرّيات الفردية، وواجبات المواطنين، 2 – القواعد العامة المتعلقـة بقـانون الأحوال الشخصية، وحقّ الأسرة، لاسيما الزواج، والطلاق، والبنوّة، والأهلية، والتركات، 3 – شروط استقرار الأشـخاص، 4 – التشـريع الأساسي المتعلق بالجنسية، 5 – القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب، 6 – القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية، 7 – قواعد قانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السّجون، 8 – القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ، 9 – نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظـام الملكيـة، 10 – التقـسيم الإقليمي للبلاد، 11 – المصادقة على المخطط الوطني، 12 – التصويت على ميزانية الدّولـة، 13 – إحـداث الضـرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها، 14 – النظام الجمركي، 15 – نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقـرض والتأمينات، 16 – القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي، 17 – القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان، 18 – القواعـد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحقّ النقابي، 19 – القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئـة العمرانية، 20 – القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية، 21 – حماية التراث الثـقافي والتاريخي، والمحافظة عليه، 22 – النظام العام للغابات والأراضي الرّعوية، 23 – النظام العام للمياه، 24 – النظام العام للمناجم والمحروقـات، 25 – النظـام العقـاري، =

أما الاتجاه الثاني من الدساتير، فقد أحال تنظيم الكثير من الموضوعات والمسائل ذات الطبيعة الدستورية إلى قوانين عادية تصدر من السلطة التشريعية تكون مكملة لأحكام الدستور، كما هو المعمول به في الدساتير المصرية الثلاثة الأخيرة، حيث أنها لم تعط وصفاً خاصاً لمثل هذه القوانين كما فعل كل من المشرع الفرنسي والمغربي والجزائري، وإنما أطلق عليها لفظ "القانون" مجرداً، ورغم ذلك يمكن أن نطلق عليها اصطلاح "القوانين الأساسية" باعتبارها تنظم موضوعات ذات طبيعة دستورية، تشمل على بعض الأحكام المتعلقة بالسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية[1]، وقد نصت المادة (194) من دستور 1971 على وجوب موافقة مجلس الشورى على مشروعات القوانين المكملة للدستور المنصوص عليها بالبند (2) من هذه المادة[2]، ويعتبر هذا الإجراء مختلفاً وخاصاً لا يتطلب استيفاءه بالنسبة لمشروعات القوانين العادية.

فيما تطلب دستور مصر (المعدل) لعام2014موافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب على مشروعات القوانين المكملة للدستور التي نصت عليها وحددتها - بوجه عام -الفقرة الثانية من المادة (121) منه على أنه ((كما تصدر القوانين المكملة للدستور بموافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وتعد القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، والأحزاب السياسية، والسلطة القضائية، والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية، والمنظمة للحقوق والحريات الواردة في الدستور، مكملة له)).

وبالإضافة إلى ما سبق، كلف الدستور المصري لعام 2014 السلطة التشريعية - بوجه خاص - بتنظيم الموضوعات المتعلقة بالدولة[3]، المقومات الأساسية للمجتمع [4]، الحقوق

=26 - الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي، 27 - القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية القوات المسلّحة، 28 - قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، 29 - إنشاء فئات المؤسسات،30 - إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التّشريفية)).

[1] د. رمزي طه الشاعر - النظرية العامة للقانون الدستوري - ص 288 وما بعدها

[2]نصت الفقرة (2) من المادة (194) من دستور مصر لعام 1971 على أنه ((مشروعات القوانين المكملة للدستور والتي نصت عليها المواد 5 و6 و48 و62 و76 و85 و87 و88 و89 و91 و160 و163 و167 و168 و170 و171 و 172 و173 و175 و176 و177 و178 و179 و183 و196 و197 و198 و 206 و207 و208 و209 و210 و211 من الدستور))

[3]الجنسية (م 6).

[4]المقومات الاجتماعية: اختيار شيخ الأزهر (م 7)، العدالة والتضامن والتكافل الاجتماعي (م 8)، تمثيل المرأة في المجالس النيابية (م11)، العمل الإجباري (م 12)، تنظيم حقوق العمال وطرفي العملية الإنتاجية (م 13)، تنظيم الوظائف العامة (م14)، الإضراب عن العمل (م 15)، تكريم الشهداء والمواطنين (م 16)، التأمين الاجتماعي (م 17)، التأمين الصحي وخدمات الرعاية الصحية=

والحريات والواجبات العامة [1]، سيادة القانون[2]، السلطة التشريعية (مجلس النواب) [3]، السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية[4]،الحكومة [5]،الإدارية المحلية [6]) ، السلطة القضائية [7]، القوات المسلحة والشرطة [8]، الهيئة الوطنية للانتخابات[1]، الإعلام[2]، المجالس القومية والهيئات

=(م 18)، التعليم (م 19 و21). المقومات الاقتصادية: النظام الاقتصادي (م 27)، الزراعة (م 29)، حماية الثروة السمكية وحماية ودعم الصيادين (م 30)، حماية امن الفضاء المعلوماتي (م31)، التصرف بأملاك الدولة العامة والخاصة (م 32)، حرمة الملكية العامة (م 34)، صيانة الملكية الخاصة (م 35)، صيانة الملكية التعاونية (م 37)، الضرائب (م 38)، الادخار (م 39)، حقوق العاملين (م 42)، حماية نهر النيل (م 44)، حماية الثروة البحرية والمساحات الخضراء والثروة النباتية والحيوانية والسميكة (م 45).

[1]إنشاء مفوضية للقضاء على كافة أشكال التمييز (م53)، الحرية الشخصية والمحاكمة وتنظيم أحكام الحبس الاحتياطي (م 54)، تنظيم أحكام إصلاح وتأهيل المحكوم عليهم (م 56)، حرمة الحياة الخاصة (م 57)، حرمة المنازل (م 58)، حرمة جسد الإنسان (م 60)، التبرع بالأعضاء البشرية والأنسجة وزراعتها (م 61)، حرية التنقل والإقامة (م62)، حرية ممارسة الشعائر الدينية وإقامة دور العبادة لأصحاب الأديان السماوية (م64)، تعويض المضرور من الجريمة (م67)، تنظيم المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية (م 68)، حماية حقوق الملكية الفكرية (م 69)، حرية الصحافة والطباعة والنشر الورقي والمرئي والمسموع والإلكتروني (م 70)، تنظيم الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات (م 73)، تكوين الأحزاب السياسية (م 74)، حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية (م 75)، إنشاء النقابات والاتحادات (م 76 و77)، مساءلة الأطفال واحتجازهم (م 80)، حقوق المسنين (م 83)، شئون الرياضة والهيئات الرياضية الأهلية (م 84)، الدفاع عن الوطني والتجنيد الإجباري (م 86)، مباشرة الحقوق السياسية (م 87)، تنظيم مشاركة المصريين القيمين في الخارج في الانتخابات والاستفتاءات (م 88)، تحريم كافة أشكال الاتجار بالبشر (م 89)، الوقف الخيري (م 90)، تسليم اللاجئين (م 91).

[2]تحديد الجريمة والعقوبة (م 95)، المحاكمة وتوفير الحماية أثنائها (م 96)، التعويض نضير الاعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة (م 99)، تنظيم إصدار الأحكام (م 100).

[3]شروط الترشح والتعيين لعضوية مجلس النواب (م 102)، تفريغ العضو لمهام عضويته (م 103)، مكافأة الأعضاء (م 105)، أيلولة الهداية الممنوحة للأعضاء إلى الخزانة العامة للدولة (م109)، إصدار اللائحة الداخلية للمجلس (م118)، إصدار الميزانية العامة (م 124)، إصدار الحساب الختامي (م 125)، تنظيم القواعد الأساسية لتحصيل الأموال العامة وإجراءات صرفها (م 126).

[4]شروط الترشح لرئيس الجمهورية (م 141)، تزكية المترشح للرئاسة (م 142)، تنظيم إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية (م 143)، مرتب رئيس الجمهورية (م 145)، تفويض اختصاصات رئيس الجمهورية (م 148)، تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين ويعفيهم من مناصبهم ويعتمد الممثلين السياسيين للدول والهيئات الأجنبية (م153)، حالة الطوارئ (م 154)، العفو الشامل (م155)، إجراءات التحقيق في حالة اتهام رئيس الجمهورية (م 159).

[5]مرتب رئيس مجلس الوزراء وأعضاء الحكومة (م 166)، أيلولة الهداية الممنوحة إلى الخزانة العامة للدولة (م 166).

[6]تنظيم الإدارة المحلية واختصاصاتها وميزانيتها وطريقة حلها (المواد من 175 إلى 183).

[7]إصدار الأحكام وصلاحيات المحاكم (م 184)، شروط وإجراءات تعيين القضاة وحقوقهم وواجباتهم (م 186)، تنظيم المجلس الأعلى للقضاء واختصاصاته (م188)، اختصاصات النيابة العامة (م 189)، اختصاصات مجلس الدولة (م 190)، اختصاصات المحكمة الدستورية العليا (م 192)، الشروط الواجب توافرها في أعضاء المحكمة وأعضاء هيئة المفوضين بها (م 194)، تنظيم ما يترب على الحكم بعدا دستورية نص تشريعي من آثار (م 195)، اختصاصات هيئة قاضيا الدولة (م 196)، اختصاصات النيابة الإدارية (م197)، تنظيم حالات القبض واحتجاز المحامي أثناء مباشرة حق الدفاع (م 198)، ضمانات الخبراء (م 199).

[8]تنظيم المجلس الأعلى للقوات المسلحة (200)، تنظيم التعبئة العامة (م 202)، اختصاصات مجلس الدفاع الوطني (م 203)، تحديد الجرائم العسكرية واختصاصات مجلس القضاء العسكري (م 204)، اختصاصات مجلس الأمن القومي (م 205)، ضمانات كفالة أداء أعضاء الشرطة لواجباتهم (م 206)، اختصاصات المجلس الأعلى للشرطة (م 207).

المستقلة والأجهزة الرقابية[3]، أحكام عامة [4]، وهذه الموضوعات لم يتطلب الدستور سنها بموجب إجراءات خاصة كما هو الحال بالنسبة للموضوعات المكملة للدستور، إلا إذا تقاطعت معها ودخل مضمونها بالموضوعات المحددة بالمادة (121) السابقة.

وأخيراً، نحا الاتجاه الثالث من الدساتير منحاً آخر غير الاتجاهين السابقين، حيث أنه لم يفرق في القوانين بين ما هو "قانون أساسي" أو "قانون عادي"، سواء بنص صريح كما فعل الاتجاه الأول أو بشكل ضمني كما فعل الاتجاه الثاني، إلا أنه حدد موضوعات – ذات أهمية –يتم تنظيمها وإقرارها بواسطة السلطة التشريعية من خلال قانون مجرد، دون أن يفرد لها إجراءات خاصة تختلف عن الإجراءات التي يسن بها القانون العادي كما فعلت الدساتير السابق ذكرها. ويتمثل هذا الاتجاه في الدستورين الكويتي والبحريني. ومن قبيل تلك الموضوعات المحددة بالدستور الكويتي والبحريني، بوجه خاص، هي:

أ- في الكويت:كلف الدستور الكويتي السلطة التشريعية بتنظيم الموضوعات المتعلقة بالدولة ونظام الحكم[5]، المقومات الأساسية للمجتمع الكويتي[6]، الحقوق والواجبات العامة [7]،

---

(1) تنظيم الهيئة الوطنية للانتخابات (م 208)، تشكيل الجهاز التنفيذي (م 209)، إجراءات الفرز في الانتخابات والاستفتاءات ومواعيد الطعن بها (م 2010).

(2) تنظيم المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام وتشكيله (م 211)، تشكيل الهيئة الوطنية للصحافة.

(3) تحديد المجالس القومية (م214)، تحديد الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية وتشكيلها (م 215 و216)، تحديد الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بمكافحة الفساد (م 218)، تحديد الجهات التي تخضع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، اختصاص البنك المركزي (م 220)، اختصاص الهيئة العامة للرقابة المالية بالرقابة والإشراف على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية (م 221).

(4) شعار وأوسمة وشارات وخاتم والنشيد الوطني للجمهورية (م223)، تنظيم بناء وترميم الكنائس (م 235)، خطة للتنمية الاقتصادية (م 236)، تنظيم أحكام وإجراءات مكافحة الإرهاب والتعويض العادل عن الأضرار الناجمة عنه وبسببه (م 237)، تنظيم قواعد ندب القضاة وأعضاء الجهات والهيئات القضائية (م239)، تنظيم توفير الإمكانيات المادية والبشرية المتعلقة باستئناف الأحكام الصادرة في الجنايات (م 240)، إصدار قانون للعدالة الانتقالية (م241)، تنظيم تمثيل العمل والفلاحين بمجلس النواب، (م 243)، تمثيل الشباب والمسيحيين والأشخاص ذوي الإعاقة والمصريين المقيمين في الخارج بمجلس النواب (م 244).

(5) أحكام توارث الإمارة (م 4 و59) ، علم الدولة (م 5).

(6) حماية الأسرة (م 9) ، الملكية ورأس المال والعمل (م 16)، الملكية الخاصة (م 18)، مصادرة الأموال (م 19)، تنظيم الاقتصاد الوطني (م 20)، تنظيم العلاقة بين العمال وأصحب العمل وعلاقة ملاك العقارات بمستأجريها (م 22)، تولي الوظائف العامة (م 26).

(7) الجنسية (م 27)، حرية الإقامة والتنقل (م 31)، تحديد الجريمة والعقوبة (32)، حرية الرأي والبحث العلمي (م 36)، حرية الصحافة والطباعة والنشر (م 37)، حرمة المسكن (م 38)، حرية المراسلة البريدية والبرقية والهاتفية (م 39)، الحق في التعليم والقضاء على الأمية (م 40)، فرض العمل الإجباري (م 42)، حرية تكوين الجمعيات والنقابات (م43)، حق الاجتماعات والمواكب والتجمعات (م 44)، الدفاع عن الوطن (م 47)، أحكام أداء الضرائب (م 48 و134).

حقوق وصلاحيات رئيس الدولة[1]، السلطة التشريعية [2]، الوزارة [3]، الشئون المالية [4]، الشئون العسكرية[5]، السلطة القضائية [6].

ب-في البحرين: كلف الدستور البحريني السلطة التشريعية بتنظيم الموضوعات المتعلقة بالدولة[7]، المقومات الأساسية للمجتمع[8]، الحقوق والواجبات العامة[9]، حقوق

---

[1] تولية الضباط وعزلهم (م 67)، الأحكام العرفية (م 69 و181)، ، الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين لدى الدول الأجنبية (74)، العفو الشامل (م 75)، أوسمة الشرف (م76)، العملة (77)، تعيين المخصصات السنوية للأمير (م 78).

[2] معاهدات الصلح والتحالف والمعاهدات المعلقة بأراضي الدولة أو ثرواتها الطبيعية أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة ومعاهدات التجارة والملاحة والإقامة والمعاهدات التي تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة في الميزانية أو تتضمن تعديلا لقوانين الكويت (م70)،انتخاب أعضاء مجلس الأمة (80)، تحديد الدوائر الانتخابية (م 81)، شروط عضوية عضو مجلس الأمة (م 82)، مد الفصل التشريعي (م 83)، تحديد جهة قضائي بالفصل في عضوية مجلس الأمة (م95)، مكافآت رئيس مجلس الأمة ونائبه وأعضائه (م 119)، حالات عدم الجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولي الوظائف العامة (م 120).

[3] مرتبات رئيس مجلس الوزراء والوزراء (م 124)، الجرائم التي تقع من الوزراء (م 132)، المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية (م133).

[4] الأحكام الخاصة بتحصيل الأموال العامة وبإجراءات صرفها (م 135)، القروض العامة (م 136)، حفظ أملاك الدولة (م 138)، تعيين السنة المالية (م 139)، الميزانية (المواد 141 و142 و143 و144 و146 و148 و156)، إنشاء ديوان الرقابة المالية (م 151)،الاستثمار في موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة (م 152)، الاحتكار (م 153) النقد والمصارف وتحديد المقاييس والمكاييل والموازين (م 154)، شؤون المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تقرر على خزانة الدولة (م 155).

[5] الخدمة العسكرية (م 158)، إنشاء القوات المسلحة وهيئات الأمن العام (م 159)، التعبئة العامة أو الجزئية (م 160)، إنشاء المجلس الأعلى للدفاع (م 161).

[6] استقلال القضاء ويبين ضمانات القضاة والأحكام الخاصة بهم وأحوال عدم قابليتهم للعزل (م 163)، ترتيب المحاكم (م 164)، إجراءات حق التقاضي (م 166)، ترتيب النيابة العامة (م 167)، تنظيم مجلس اعلي للقضاء (م 168)، الفصل في الخصومات الإدارية (م 169)، تريب الهيئة التي تتولى الرأي القانوني والمشروعات وتمثيل أجهزة الدولة أمام المحاكم (م 170)، إنشاءمجلس دولة (م 171)، البت في تنازع الاختصاص والأحكام (م 172)، تعين الجهة المختصة بالفصل في دستورية القوانين واللوائح (م 173)

[7] الشئون العامة والحقوق السياسية (م 1)، علم المملكة (م 3).

[8] حماية الأسرة (53)، التعليم (7)، إنشاء المستشفيات (م 8)، الملكية ورأس المال والعمل والمصادرة وتنظيم العلاقة بين ملاك الأراضي ومستأجريها واستغلال الأراضي الزراعية (م 9)، الاقتصاد الوطني (م 10)، العمل الإجباري وتنظيم العلاقة بين العمال وأصحاب العمل (م 13)، الضرائب والتكاليف العامة (م 15)، تولي الوظائف العامة (م 16).

[9] الجنسية (م 17)، الحرية الشخصية وحرية الإقامة والتنقل وحرمة التعذيب والمعاملة الحاطة بالكرامة (م 19)، تحديد الجريمة والعقوبة والمحاكمة القانونية وحق التقاضي (م 20)، حرية الرأي والبحث العلمي (م 23)، حرية الصحافة والطباعة والنشر (م 24)، حرمة المساكن (م 25)، حرية المراسلة البريدية والبرقية والهاتفية والإلكترونية (م 26)، حرية تكوين الجمعيات والنقابات (م 27)، حرية الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات (م 28)، الدفاع عن الوطن وأداء الخدمة العسكرية (م 30)، تنظيم الحقوق والحريات العامة (م 31).

وصلاحيات الملك[1]، السلطة التنفيذية، مجلس الوزراء، الوزراء [2]، السلطة التشريعية[3]، السلطة القضائية[4]، الشئون المالية[5].

ثانياً: الموضوعات التي تدخل في الولاية العامة والاستثنائية للسلطة التنفيذية في نطاق التشريع:

أن الولاية العامة للبرلمان في نطاق التشريع هي ولاية معقودة له بصفة أصلية، وليس للبرلمان– بصفة عامة– أن يمارس أية ولاية أخرى للتشريع بصورة استثنائية بعكس السلطة التنفيذية التي تملك ولايتين في نطاق التشريع، الأولى ولاية عامة تتمثل بسلطة التشريع الفرعي أو الحكومي (اللوائح الإدارية)[6]، والأخرى ولاية استثنائية تتمثل بسلطة التشريع في المسائل التي تنظم بقانون بواسطة مراسيم بقوانين وهي كذلك لوائح إدارية ولكن ما يميزها عن السابقة أن لها قوة القانون.

و إذا كانت معظم دول العالم تطبق القاعدة الناتجة من مبدأ الفصل بين السلطات بأن البرلمان هو صاحب الولاية العامة والاختصاص الأصيل في التشريع ، فإن هناك دولاً مثل فرنسا طبقت هذه القاعدة بصورة عكسية، وذلك بمقتضى دستور عام 1958 حيث جعل من السلطة التنفيذية صاحبة الولاية العامة في مجال التشريع، بينما جعل عمل البرلمان في هذا المجال استثناءً، بالرغم من أنه ميدانه الأصيل، وأصبح البرلمان – في فرنسا – يضطلع بأمور التشريع

---

[1] منح أوسمة الشرف وإصدار العملة (م 33)، تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين لدى الدول الأجنبية والهيئات الدولية وإعفائهم من مناصبهم (م 40)، العفو الشامل (م 41)، أجراء انتخابات مجلس النواب (م42).

[2] مرتبات رئيس مجلس الوزراء والوزراء (م45)، تنظيم المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية (م50).

[3] معاهدات الصلح والتحالف والمعاهدات المتعلقة بأراضي الدولة أو ثرواتها الطبيعية أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة ومعاهدات التجارة والملاحة والإقامة والمعاهدات التي تُحمّل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية أو تتضمن تعديلاً لقوانين البحرين (م 37)أحكام انتخاب أعضاء مجلس النواب (م56)، الفصل في الطعون الخاصة بانتخابات مجلس النواب (م 62)، سير العمل في كل من مجلس الشورى ومجلس النواب ولجانهما (م 94)، مكافآت أعضاء كل من مجلس الشورى ومجلس النواب (م 96)، حالات عدم الجميع بين عضوية المجلس ووظيفة أخرى (م98).

[4] استقلال القضاء والضمانات والأحكام الخاصة بهم والأحكام الخاصة بالنيابة العامة وبمهام الإفتاء وإعداد التشريعات وتمثيل الدولة أمام القضاء (م 104)، ترتيب المحاكم وإنشاء مجلس أعلى للقضاء (م 105)، تنظيم أحكام المحكمة الدستورية.

[5] الضرائب والرسوم وحفظ أملاك الدولة (م 107)، القروض العامة (م 108)، الميزانية العامة (المواد 109 و110 و111 و112 و114)، إنشاء ديوان للرقابة المالية (م116)، الاستثمار في موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة والاحتكار (م 117)، تنظيم النقد والمصارف وتحديد المقاييس والمكاييل والموازين (م 118)، شئون المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تقرّر على خزانة الدولة (م 119).

[6] ومثالها ما نصت عليها المادتين (72) و(73) من دستور الكويت، والمادة (39) من دستور البحرين

في مسائل وردت حصراً وما عداها يعد اختصاصاً عاماً متروكاً للوائح، وقد تأثر بهذا الاتجاه الجديد دول أخرى مثل المغرب والجزائر وكوت دي فوار والنيجر، ويرى جانب من الفقه [1] أن هذا التطور ((يُعد من أبرز مظاهر اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بل إنه يكاد يصيب مبدأ الفصل بين السلطات في مقتل))، كما وصف بعض الفقه الفرنسي – ومنهم الفقيه (vedel) – بأن الدستور الفرنسي لعام 1958قد أحدث "ثورة قانونية" في علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية ليجعلها تشاركه بصفة أصلية في ممارسة التشريع، كما عمل على تغيير مدلول مبدأ الشرعية من ناحية الفكرة التقليدية لتدرج القواعد القانونية بأن أعفى السلطة التنفيذية من الخضوع للقانون في المجالات المصرح لها دستورياً بالتشريع لتصبح مساوية للبرلمان في القوة والقدرة[2].

ويؤكد على ما تقدم، ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة (37) من الدستور الفرنسي التي نصت على أنه ((تكون المواضيع غير تلك التي تدخل في نطاق اختصاص القانون لائحة))، وهذا يعني أنه ليس للبرلمان أن ينظم أياً من الموضوعات الخارجة عن اختصاصه والداخلة في النطاق المحجوز للحكومة الفرنسية.

وإذا كان للسلطة التنفيذية في فرنسا ولاية عامة في التشريع عن طريق اللوائح في المجالات التي خصها المشرع لها بصفة أصلية ودون تحديد، فإن لها ولاية استثنائية مرخصة لها بموجب المادة (16) من الدستور الفرنسي تستخدمها في المجالات المحددة والمخصصة للقوانين.

وعلى العكس مما سبق، اتجهت دساتير أخرى إلى تحديد نطاق الولاية الاستثنائية للسلطة التنفيذية في مجال التشريع بواسطة طريقتين، الأولى وهي عن طريق تحديد موضوعات محددة حصراً يجوز تنظيمها – في حالة الضرورة – بمراسيم بقوانين، كما فعل الدستور الأردني الذي حدد ثلاثة ظروف يجوز من خلالها أن تباشر السلطة التنفيذية مهمتها وتنظيمها بقانون مؤقت نصت عليها المادة (1/94) من أنه ((عندما يكون مجلس النواب منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتي بيانها: أ- الكوارث العامة. ب- حالة الحرب والطوارئ. ج- الحاجة إلى نفقات ضرورية ومتعجلة لا تحتمل التأخير))،فيحق فيها للسلطة التنفيذية أن تتدخل تشريعياً بإصدار القوانين المؤقتة (المراسيم بقوانين)، أما بقية

---

[1] د. سعيد السيد علي – حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري الأمريكي – لا ناشر – 1999 – ص 452

[2] د. بدرية جاسر الصالح – المرجع السابق – ص 117

الموضوعات فهي معقودة للبرلمان تدخل في ولايته العامة في التشريع ويصدرها بقانون، وبالتالي إذا ما أصدرت السلطة التنفيذية في الأردن قانوناً مؤقتاً في غير هذه الظروف، يكون هذا القانون المؤقت باطلاً لمخالفته أحكام الدستور.

أما الطريقة الثانية وهي عن طريق منع التدخل بواسطة المراسيم بقوانين في موضوعات محددة يختص بها البرلمان وحده، كما فعل الدستور السوداني، حيث نصت الفقرة (2) من المادة (109) على أنه ((على الرغم من نصوص البند (1) لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يُصدر مراسيم مؤقتة في المسائل التي تمس اتفاقية السلام الشامل أو وثيقة الحقوق أو نظام الحكم اللامركزي أو الانتخابات العامة أو التخصيص السنوي للموارد والإيرادات المالية أو التشريعات الجنائية أو المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تُعدل حدود الدولة)).

أما الدساتير المصرية، فلم تحدد نطاق المراسيم بقوانين كما فعل الدستور الأردني عدا ما نص عليها، عموما، دستور مصر لعام 1958 (الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة)، حيث نصت المادة (53) منه على ((لرئيس الجمهورية أن يصدر أي تشريع أو قرار، مما يدخل أصلا في اختصاص مجلس الأمة إذا دعت الضرورة إلي اتخاذه في غياب المجلس، علي أن يعرض عليه فور انعقاده ...)).

وكذلك الدستورين الكويتي والبحريني، فلم يسايرا أياً من الدساتير المتقدمة، ولم يحددا مجالاً فاصلاً ودقيقاً بشأن النطاق المحدد لكل من القانون واللائحة (ومنها المراسيم بقوانين)، مما ترك باب الاجتهاد واسعاً بين الفقه كما سأوضحه لاحقاً.

غير أن الدستور الكويتي، نص في المادة (71) منه، على تحديد نطاق استثنائي لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تنظمه أو تعدله بواسطة مرسوم بقانون، وهذا النطاق يتمثل في عدم جواز مخالفة التقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية[1]، بالإضافة إلى عدم جواز تعديل قانون توارث الإمارة المنصوص عليه بالفقرة الأخيرة من المادة (4) من الدستور، نظراً لصفته الدستورية، ولأنه لا يجوز تعديله إلا بالطريقة المقررة لتعديل الدستور[2]. وفي الحكم الأخير،

---

[1] كانت المادة (38) من دستور دولة البحرين تنص على هذا القيد قبل تعديلها في عام 2002

[2] حيث نصت الفقرة الأخيرة من المادة (4) من دستور الكويت على أنه ((وينظم سائر الأحكام الخاصة بتوارث الإمارة قانون خاص يصدر في خلال سنة من تاريخ العمل بهذا الدستور، وتكون له صفة دستورية فلا يجوز تعديله إلا بالطريقة المقررة لتعديل الدستور)).

سايره المشرع الدستوري البحريني في حظر تعديل قانون توارث الإمارة المنصوص عليه بالمادة (1/ج) من الدستور[1].

الفرع الثاني: موقف القضاء من تحديد نطاق المراسيم بقوانين:

على الرغم من تباين وجهات النظر في مواقف التشريعات المقارنة – وكذلك الفقه كما سنرى –بشأن تحديد نطاق المراسيم بقوانين، فإن القضاء غالباً ما يطالعنا بموقف صريح وواضح بشأن كافة الموضوعات المرفوعة عليه، وهذا ناتج عن طبيعة عمله وهي الفصل في الخصومات وإحقاق الحق والتفسير الصحيح لنصوص المشرع وإرساء المبادئ والقواعد الدستورية والقانونية للاستفادة منها مستقبلاً.

فقد تبنت المحكمة الدستورية في مصر، الرأي بجواز تناول المراسيم بقوانين ما يتناوله القانون من مجالات محددة بالدستور، وقد جاء في أحد أحكامها ((إنه وإن كانت المادة (167) من الدستور تقتضي بأن يكون تحديد الهيئات القضائية بقانون، إلا أنه لما كان القرار بقانون رقم (141) لسنة 1978 الذي نصت المادة السادسة منه على إسناد الاختصاص المشار إليه إلى محكمة القيم دون غيرها قد أصدره رئيس الجمهورية استناداً إلى المادة (147) من الدستور على ما سبق بيانه، وكانت القرارات بقوانين التي تصدر طبقاً لهذه المادة لها بتصريح نصها قوة القانون، ومن ثم فأنها تتناول بالتنظيم كل ما يتناوله القانون بما في ذلك الموضوعات التي نص الدستور على أن يكون تنظيمها بقانون ومنها تحديد الهيئات القضائية واختصاصاتها ...))[2].

الفرع الثالث: موقف الفقه من تحديد نطاق المراسيم بقوانين:

أن الدساتير التي لم تحدد نطاق المراسيم بقوانين جعلتنا نتساءل فعلاً عن مجال هذه المراسيم، مما أسفر ذلك عن تباين وجهات النظر بين الفقه الدستوري، فنراه يتفق تارة ويختلف تارة أخرى.

---

[1] والتي نصت على ((تنظم سائر أحكام التوارث بمرسوم ملكي خاص تكون له صفة دستورية، فلا يجوز تعديله إلا وفقا لأحكام المادة (120) من الدستور)).

[2] حكم المحكمة الدستورية العليا – مصر – الطعن رقم 139 – لسنة 5 قضائية – تاريخ الجلسة 21-6-1986 – مكتب فني 3 – رقم الجزء 1 – ص 336.
وبذات المضمون جاء حكم المحكمة الدستورية العليا – مصر– الصادر بتاريخ 1993/2/6 – المجموعة الرسمية – الجزء الخامس– المجلد الثاني– ص 203، أشار إليه د. علاء عبدالمتعال – المرجع السابق – ص 36، وكذلك حكم المحكمة الدستورية في القضيتين رقم (139 و140) لسنة (5) قضائية– الجزء الثالث– ص 336، مشار إليه في: د. يسري محمد العصار – نظرية الضرورة ... – ص 66

حيث يتفق جانب من الفقه على أن المراسيم بقوانين لا تملك – كما بينت سابقاً – أن تتناول بالتنظيم الموضوعات المحرم تنظيمها على القانون نفسه، وهذه نتيجة منطقية لاعتبار هذه المراسيم بقوانين في مستوى القوانين العادية من حيث القوة القانونية، ومثال ذلك، الحالات التي يتطلب فيها الدستور أغلبية خاصة لإصدار النص كما هو الحال بالنسبة للقوانين ذات الأثر الرجعي، بحجة أن المراسيم بقوانين يقرها البرلمان بأغلبية عادية وبالتالي فإن السماح بتضمينها أثراً رجعياً يعني صدور نصوص رجعية دون توافر النصاب المقرر دستورياً لسنها [1]،ومنها أيضاً، تقرير رجعية جريمة من الجرائم، أو وضع عقوبة المصادرة للأموال العامة[2].

وعلى الرغم من هذا الاتفاق النسبي، اختلف الفقه بشأن مسألة نطاق هذه المراسيم، فذهب الفريق الأول[3]، مستنداً على القوة القانونية للمراسيم بقوانين، إلى إطلاق صلاحية السلطة التنفيذية بالتشريع عن طريقها في كافة الموضوعات دون قيد سوى عدم مخالفة الدستور، أي أن تتناول المراسيم بقوانين، بما لها من قوة القانون، كل ما يتناوله القانون من موضوعات كفرض عقوبة أو ضريبة، بما فيها القوانين الأساسية التي تناولت شرحها مسبقاً، لأن الدستور لم يضع قيوداً على السلطة التنفيذية بالنسبة للموضوعات التي تتناولها في حالة الاستعجال استناداً إلى سلطتها اللائحية[4].

---

(1) د. سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – ص 515، د. فتحي فكري – الرجع السابق – ص 453، ، د. علي عبدالفتاح محمد خليل – تشريعات الضرورة – ص 38، أحمد هبه – المرجع السابق – ص 124، د. علاء عبد المتعال – المرجع السابق– ص 38، وللمزيد حول مبررات هذا الرأي أنظر صفحة رقم (103) من هذه الأطروحة.

(2) أ. د. عبدالرزاق أحمد السنهوري – المرجع السابق – ص 46، د. محمود محمد حافظ – المرجع السابق – ص 275، أ.د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا – المرجع السابق – ص 48، أ. د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 99

فيما لا يرى جانب من الفقه – لا أؤيده – أية صعوبة في هذه الحالة من تطلب نفس الأغلبية الخاصة المطلوبة للقانون عند الموافقة على القرار بقانون من مجلس الشعب، وفي حالة الموافقة عليه بالأغلبية العادية فقط وليس بالأغلبية الخاصة لهذا القرار بقانون، يعتبر قرار مجلس الشعب في حكم الرفض، وتزول ما للقرار من قوة قانونية بأثر رجعي أيضاً.

د. صبري محمد السنوسي محمد – المرجع السابق – ص 398

(3) د. سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – ص 515، د. عبدالعزيز خليفة – المرجع السابق – ص 202، د. عمر فهمي حلمي – المرجع السابق – ص 540

(4) وتشير السوابق الدستورية في مصر إلى أن رئيس الجمهورية قد استند إلى المادة (147) من دستور 1971 في تنظيم بعض الموضوعات التي تدخل في نطاق القانون الأساسي – سواء قبل تعديل الدستور في 1980 أو بعده – حيث لم يكن يشترط العرض على مجلس الشورى أو بعد إنشاء مجلس الشورى واشتراط عرض مشروعات القوانين المكملة عليه. ومن ذلك القرار بقانون رقم (46) لسنة 1972 المنظم للسلطة القضائية، والقرار رقم (47) لسنة 1972 المنظم لمجلس الدولة، والقرارات بقوانين (41) لسنة 1979 و(2) لسنة 1987) و(202) لسنة 1990 بتعديل قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية.

د. رمزي طه الشاعر – النظرية العامة للقانون الدستوري – ص 343

وعلى الرغم من اتفاق الفقه الفرنسي – ومجلس الدولة الفرنسي – لهذا الرأي، وما يراه يرى من جواز مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصات المشرع (التشريعية) بواسطة المادة (16) من الدستور الفرنسي والتدخل في نطاق القانون العادي وتنظيم الموضوعات التي تختص بها القوانين الأساسية، إلا أنه – أي الفقه الفرنسي –وضع قيدين على رئيس الجمهورية لمباشرته للاختصاص التشريعي، الأول أن تكون هناك علاقة سببية بين الإجراءات التي يتخذها الرئيس وبين الظروف التي فجرت الأزمة مما يكون إصداره لهذه الإجراءات لازمة لمواجهتها، أما الثاني أن يكون الهدف من هذه الإجراءات إعادة السلطات العامة الدستورية إلى عملها المعتاد في أقصر فترة ممكنة، وكل قرار لا يستهدف إعادة الظروف الطبيعية التي تعمل خلالها السلطات العامة الدستورية يعتبر قراراً غير مشروع. وقد لجأ رئيس الجمهورية فعلاً إلى استخدام هذه المادة في سنة 1961، وأصدر بعض التشريعات التي تدخل في نطاق القانون الأساسي، مثل التعديل في التنظيم القضائي وفي كيفية سير السلطات القضائية[1].

كما يبرر الفقه المتبني لهذا الاتجاه، أن قيد ممارسة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية كلاً في اختصاصها يكون غير موجود في ظرف غياب الأولى، مما يعطي الحق للثانية أن تتدخل وتصدر مراسيم بقوانين لمواجهة حالة الاستعجال التي لا تحتمل التأخير، حتى وأن كان مضمون هذا التدخل ضمن الموضوعات المحجوزة للبرلمان دستورياً، والقول بغير ذلك يفرغ سلطة إصدار المراسيم بقوانين من مضمونها، ويتنافى مع الغاية من إقرارها دستورياً، والمتمثلة بالدرجة الأولى في الحفاظ على الدولة. وبمعنى آخر، أن السلطة التنفيذية لا تتدخل تشريعياً بواسطة المراسيم بقوانين في المسائل التي احتجزها الدستور للقانون الذي يصدره البرلمان في الوقت الذي يمارس الأخير اختصاصه التشريعي في الأوقات العادية وفقاً للإجراءات التشريعية الاعتيادية ، أما في الأوقات التي تتطلب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير – في غيبة البرلمان – فلا يمكن قبول ابتعاد المراسيم بقوانين عن تناول المسائل الداخلة في نطاق المجال المحجوز للقانون، والتي لا يمكن مواجهة الظرف الاستثنائي إلا من خلال مراسيم بقوانين تصدر بشأنها[2].

كما يرون[3]، أن الحديث عن المجال المحتجز للمشرع لا يثار أصلاً إلا بمناسبة التفويض التشريعي رغبة من المشرع الدستوري في تقييد سلطة البرلمان ومنعه من التنازل عن حقه في

---

(1) المرجع نفسه – ص 333

(2) د. علي عبدالفتاح محمد خليل – تشريعات الضرورة ... – ص 30 وما بعدها

(3) أ.د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا – المرجع السابق – ص 46 و47، د. محمود محمد حافظ – المرجع السابق – ص 276

التشريع بصدد هذه الموضوعات في الظروف العادية، أي وقت قيام البرلمان، ولا يملك الأخير وهو بصدد إصدار قانون التفويض أن يخالف أحكام الدستور، لذلك، لا يرى هذا الرأي صواب الزعم بأن التشريعات التي تصدر عن السلطة التنفيذية في أحوال الاستعجال وتعالج موضوعاً تطلب الدستور معالجته بقانون أمر غير دستوري، إذ يقوم هذا الزعم على الخلط بين اللوائح التفويضية التي تصدرها السلطة التنفيذية بناءً على تفويض تشريعي، وبين المراسيم بقوانين التي تصدرها في الحالات التي لا تحتمل التأخير بناءً على استعجال.

ولكن، لم يكن هذا الجانب الإيجابي لهذه النتيجة محل اتفاق بين الفقه، حيث يرى الفريق الثاني من الفقه – خلافاً للأول – تفسير النصوص التي تمنح السلطة التنفيذية الاختصاص بإصدار المراسيم بقوانين تفسيراً ضيقاً باعتبار أن الأمر يتعلق بممارسة اختصاص استثنائي، وبالتالي فهناك موضوعات لا تملك السلطة التنفيذية تنظيمها بواسطة مراسيم بقوانين.

ويؤكد أصحاب هذا الرأي [1] أن السلطة التنفيذية حينما تمارس سلطة التشريع فإنها لا تقوم بذلك بوصفها هيئة سياسية – ومنتخبة – وإنما تمارسها باعتبارها هيئة إدارية، وعلى ذلك فهي لا تملك ممارسة الاختصاصات التشريعية التي أسندها الدستور للبرلمان باعتباره هيئة سياسية، ومن ذلك الحقوق والحريات الأساسية.

وقد حاول البعض من الفقه، إضافة موضوعات وقيود – غير المتفق عليها –بحيث لا يكون للمراسيم بقوانين أن تنظمها أو تعدلها أو تلغيها باعتبارها من الموضوعات التي خص الدستور إصدارها بقانون، ومن ذلك:

1- القوانين الأساسية (القوانين المكملة للدستور):

يرى أحد الفقه [2] أن القوانين المكملة للدستور أو ما يسمى بالقوانين الأساسية، التي سبق تناولها، محجوزة للبرلمان وحده ولا يجوز لرئيس الدولة أن يتناولها بقرار بقانون، وإذا ما طبقنا هذا الرأي في مصر، نجد أن الدستور المصري تطلب أخذ رأي مجلس الشورى قبل إصدارها، والفرض أن هذا التصدي لرئيس الدولة يقع في حال الضرورة وظرف استثنائي يحيق بالدولة،

---

[1] د. حسن راشد جرانه – التشريع الحكومي – مجلة مصر المعاصرة – عدد نوفمبر، ديسمبر 1944، ص 115، أشار إليه: د. يسري محمد العصار – نظرية الضرورة ... – ص 62

[2] د. حسن راشد جرانه – المرجع السابق – ص 119، أشار إليه: د. يسري محمد العصار – نظرية الضرورة ... – ص 63

وكلاً من المجلسين غائب، ولا يقال بجواز أخذ رأي مجلس الشورى بعد صدور القرار بقانون، فقد اشترط الدستور استطلاع الرأي سابقاً على ذلك وليس لاحقاً بعد صدوره.

فيما يرى جانب آخر من الفقه[1] عكس ما تقدم، فالمشرع الدستوري عندما نص على هذه المراسيم لم يضع قيوداً بالنسبة للموضوعات التي تتناولها، فيما عدا مخالفة أحكام الدستور، وبالتالي فليس هناك ما يمنع السلطة التنفيذية، بناءً على سلطتها اللائحية في ظرف الضرورة، من تنظيم الموضوعات التي تدخل في نطاق القانون الأساسي، ولا يمنع ذلك أن الدستور قد نص على ضرورة عرض المراسيم بقوانين (المكملة للدستور) على مجلس الشورى، لأن حالة الضرورة التي أدت إلى تعطيل الإجراءات العادية لإقرار القوانين، تؤدي إلى التغاضي عن شرط العرض على مجلس الشورى إذا تعلق الأمر بتنظيم القوانين المكلمة للدستور.

2- تنظيم المسائل المالية:

لما كان الدستور قد ترك للبرلمان وحده تنظيم مجموعة من المسائل المالية، ومثال ذلك في مصر، كإقرار الموازنة العامة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحديد السنة المالية وإصدار الحساب الختامي لميزانية الدولة، فإن التجاء السلطة التنفيذية إلى تنفيذ مشروعاتها عن طريق فتح اعتمادات إضافية بالميزانية العامة بمراسيم بقوانين يفسد هيمنه البرلمان على الموازنة العامة ورقابته على سياسية الحكومة العامة فيها وهو طريق غير مشروع ومخالف لنص المادة (116) من دستور 1971 التي أوجبت موافقة مجلس الشعب على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة وكذلك كل مصروف غير وارد بها أو زائد عن تقديرها، ذلك أن إنفاق المال العام وفق ضوابط صارمة يعد التزاما دستورياً يقيد السلطة التشريعية الذي يعد جوهر اختصاصاها في مجال ضبطها لمالية الدولة وإرساء قواعدها وفقاً للدستور[2].

وبوجه عام، إن السماح للسلطة التنفيذية بإنشاء الضرائب وزيادتها وبتنظيم المسائل المالية عموماً عن طريق المراسيم بقوانين بحجة أن المشرع منحها السلطة لمجابهة الطوارئ هو قول غير سليم ويهدر أقدم اختصاص تتمتع به المجالس النيابية، وهو التشريع المالي الذي كان السبب في نشأة نظام هذه المجالس[3].

---

(1) د. رمزي طه الشاعر – النظرية العامة للقانون الدستوري – ص 343

(2) أحمد هبه – المرجع السابق – ص 119

(3) د. السيد صبري – اللوائح التشريعية – ص 76

والشيء بالشيء يذكر، صدرت في البحرين عدت مراسيم تتعلق بتعديل قانون الميزانية العامة عن طريق فتح اعتمادات إضافية عليها[1]، وأرى، أن هذه المراسيم تضمنت على مخالفة لحكم المادتين (109/ب) و(110)[2] من الدستور، وتتعارض مع المادة (175) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب[3]، والمادة (137) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، والمادة (24) من قانون الميزانية العامة الصادر بالمرسوم بقانون (39) لسنة 2002[4]. وذلك للأسباب التالية:

أ- لقد خص الدستور الميزانية العامة للدولة بإجراءات خاصة تختلف عن إجراءات سن القوانين العادية، نصت عليها المادة (109/ب)[5]، كما أفرد القانون لها بعض النصوص الخاصة والمختلفة عن مشروعات القوانين الأخرى[6].

ب- نص الدستور على إعداد الميزانية العامة للدولة بواسطة مشروع مقدم من الحكومة يقدم إلى مجلسي الشورى والنواب – في ذات الوقت – قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على

---

[1] منها، المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2012 بفتح اعتماد إضافي في الميزانية العامة للدولة للسنة المالية 2012، المرسوم بقانون رقم (40) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (39) لسنة 2002 بشأن الميزانية العامة، المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 2011 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (9) لسنة 2011 باعتماد الميزانية العامة للدولة للسنتين الماليتين 2011 و 2012 وبفتح اعتماد إضافي في تلك الميزانية، المرسوم بقانون رقم (39) لسنة 2010 بفتح اعتماد إضافي في الميزانية العامة للدولة للسنة المالية 2010 والاقتراض لتغطية هذا الاعتماد، المرسوم بقانون رقم (52) لسنة 2009 بفتح اعتماد إضافي في الميزانية العامة للدولة للسنة المالية 2009، المرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2008 بفتح اعتماد إضافي في الميزانية العامة للدولة للسنة المالية 2008، والمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2007 بفتح اعتماد إضافي في الميزانية العامة للدولة للسنتين الماليتين 2007 و 2008

[2] تنص المادة (110) منه على أنه ((كل مصروف غير وارد في الميزانية أو زائد على التقديرات الواردة فيها يجب أن يكون بقانون))

[3] والتي تنص على أنه ((تعد الحكومة مشروع قانون الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها وتقدمه إلى مجلسي الشورى والنواب قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل ، لمناقشته بمجلس النواب وإحالته إلى مجلس الشورى لاستكمال إجراءات إقراره))

[4] والتي تنص على أنه ((يعرض الوزير مشروع قانون اعتماد الميزانية الذي تم إعداده وفقاً لأحكام هذا القانون على مجلس الوزراء لإقراره، ويجب إتمام إقرار المشروع في وقت يسمح بتقديمه إلى مجلسي الشورى والنواب، قبل انتهاء السنة المالية الجارية بشهرين على الأقل لمناقشته والنظر فيه وفقاً لأحكام الدستور))

[5] تنص المادة (109/ب) من دستور البحرين على أنه ((تعد الحكومة مشروع قانون الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها، وتقدمه إلى مجلسي الشورى والنواب قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل. وبعد تقديم المشروع تجتمع اللجنتان المختصتان بالشئون المالية لكل من المجلسين في اجتماع مشترك لمناقشته مع الحكومة، وتقدم كل لجنة بعد انتهاء المناقشات تقريراً منفصلاً إلى المجلس الذي تتبعه، ويعرض مشروع القانون على مجلس النواب لمناقشته وإحالته إلى مجلس الشورى للنظر فيه وفق أحكام الدستور، ويجوز إدخال أي تعديل على مشروع قانون الميزانية بالاتفاق مع الحكومة.)).

[6] على الرغم من أن الميزانية العامة وتعديلاتها تعد بمشروع قانون، إلا أن الدستور قد نظم أحكامها بنصوص خاصة في المواد من (109) إلى (115)، وفعلت ذات الأمر كل من اللائحة الداخلية لمجلس النواب في الفصل الثالث في المواد من (175) إلى (184)، كذلك اللائحة الداخلية لمجلس الشورى في الفصل الثالث في المواد من (137) إلى (145)، مما يدل على أن مشروع الميزانية العامة وتعديلاتها محكوم بإجراءات خاصة تختلف المشروعات بقوانين العادية فيما ورد بشأنه نص خاص، مما لا يمكن الالتفات عنها.

الأقل، وبعد تقديم المشروع تجتمع اللجنتان المختصتان بالشئون المالية لكل من المجلسين في اجتماع مشترك لمناقشته مع الحكومة، وتقدم كل لجنة بعد انتهاء المناقشات تقريراً منفصلاً إلى المجلس الذي تتبعه، ويعرض مشروع القانون على مجلس النواب لمناقشته وإحالته إلى مجلس الشورى للنظر فيه وفق أحكام الدستور[1]، وقد تطلب إصدار الميزانية العامة للدولة بقانون[2].

ذلك أن إصدار قانون الميزانية العامة وتعديلاته عن طريق فتح اعتمادات إضافية، يُعد من الأمور المشتركة بين الحكومة والبرلمان ولا يستطيع أي طرف أن يستحوذ بإصدارها دون موافقة الطرف الآخر، خصوصاً وأن الميزانية تعتبر من الموضوعات الجوهرية التي خص دستور مصر والكويت والبحرين تنظيمها بقانون، وتعد من قبيل القوانين الأساسية في فرنسا والقوانين التنظيمية في المغرب والقوانين العضوية في الجزائر، كما يعد إقرار الميزانية من أقدم الاختصاصات البرلمانية المالية التي يعود لها الفضل في نشأة المجالس النيابية قديماً.

وبالتالي فإن النصوص السابقة لا تتيح للسلطة التنفيذية أن تعد مشروع قانون بتعديل قانون الميزانية العامة أو مشروع مرسوم بقانون وتوافق عليه بمفردها بدون إقرار واتفاق من مجلس النواب والشورى.

ج- لا يجوز تعديل قانون اعتماد الميزانية العامة للدولة سواء بواسطة مشروع بقانون حكومي أو معد في ضوء اقتراح مقدم من مجلس النواب أو الشورى، إلا بالاتفاق بين الحكومة والبرلمان كما جاء في عجز (109/ب) من الدستور التي نصت على ((ويجوز إدخال أي تعديل على مشروع قانون الميزانية بالاتفاق مع الحكومة))، وأكدت عليه المادة (25) من قانون الميزانية العامة التي نصت على أنه ((ويجوز إدخال أي تعديل على الميزانية بالاتفاق مع الحكومة))، والمادة (180) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب التي نصت على ((كل تعديل تقترحه لجنة الشئون المالية والاقتصادية في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الميزانية، يجب أن يكون ذلك بموافقة الحكومة، وأن تنوه اللجنة عن هذه الموافقة في تقريرها)).

---

[1] المادة (109/ب) من دستور البحرين

[2] المادة (109/د) من دستور البحرين

د- لا تختلف إجراءات تعديل الميزانية العامة بفتح اعتماد إضافي بالميزانية العامة للدولة عن إجراءات إصدار الميزانية العامة للدولة، على النحو السابق بيانه، فقد نصت المادة (184) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب من أنه ((تسرى الأحكام الخاصة بمناقشة الميزانية العامة وإصدارها على الحساب الختامي والاعتمادات الإضافية والنقل من باب إلى آخر من أبواب الميزانية ...)).

هـ- لا تعفى السلطة التنفيذية من شرط الاتفاق مع السلطة التشريعية حتى في ظل وجود متغيرات ضرورية من النواحي المالية والاقتصادية، حيث نصت المادة (33) من قانون الميزانية العامة على أنه ((لا يجوز لأية وزارة أو جهة حكومية طلب اعتمادات إضافية إلا إذا كانت هناك اعتبارات ضرورية توجب ذلك، وعلى الجهة طالبة الاعتماد الإضافي إبلاغ الوزارة بالأسباب المبررة له، فإذا وافقت على فتح الاعتماد الإضافي المطلوب، عرض الوزير مشروع القانون اللازم على مجلس الوزراء))، واستطردت المادة (34) من نفس القانون بنصها((إذا طرأت اعتبارات تستوجب إجراء تعديل على ميزانية الدولة، بناءً على متغيرات ضرورية في النواحي الاقتصادية والمالية، أو أية أوضاع أو اعتبارات أخرى، يعد الوزير مشروع قانون بتعديل الميزانية، ويعرضه على مجلس الوزراء الذي يرفعه إلى مجلسي الشورى والنواب لمناقشته والنظر فيه وفقاً لأحكام الدستور)).

و- حرص المشرع الدستوري والعادي على إيجاد منفذ للسلطة التنفيذية لمواجهة حالات الاستعجال لمواجهة الأعباء المالية، لكي لا تستغل السلطة التنفيذية صلاحية التشريع الاستثنائي دون الرجوع للسلطة التشريعية.

فقد نصت المادة (87) من دستور البحرين على أنه ((كل مشروع قانون ينظم موضوعات اقتصادية أو مالية، وتطلب الحكومة نظره بصفة عاجلة، يتم عرضه على مجلس النواب أولا ليبت فيه خلال خمسة عشر يوما، فإذا مضت هذه المدة عرض على مجلس الشورى مع رأي مجلس النواب إن وجد، ليقرر ما يراه بشأنه خلال خمسة عشر يوما أخرى، وفي حالة اختلاف المجلسين بشأن مشروع القانون المعروض، يعرض الأمر على المجلس الوطني للتصويت عليه خلال خمسة عشر يوما، وإذا لم يبت المجلس الوطني فيه خلال تلك المدة جاز للملك إصداره بمرسوم له قوة القانون)).

ويستوي للسلطة التنفيذية أن تقدم المشروعات المالية والاقتصادية للسلطة التشريعية في دور الانعقاد العادي، كما يستوي ذلك بدعوة السلطة التشريعية لاجتماع غير عادي وفقاً للمادة (75) من الدستور[1].

أما المشرع العادي، فقد أجاز للسلطة التنفيذية في حالة الاستعجال للوفاء بالمصروفات العاجلة التصرف بالميزانية العامة في حدود معينة دون اللجوء إلى مجلس النواب، وذلك تحت بند "الاعتماد الاحتياطي" الوارد بقانون الميزانية العامة، وقد نصت على ذلك الفقرتان (4 و5) من المادة (32) من قانون الميزانية بنصها ((ويدرج في قانون اعتماد الميزانية بند يسمى "الاعتماد الاحتياطي" بقيمة تعادل 3% من إجمالي تقديرات المصروفات المتكررة يكون تحت إشراف الوزارة، وللوزير سلطة الصرف منه للوفاء بأية التزامات عاجلة أثناء تنفيذ الميزانية العامة. ويضع الوزير اللوائح والشروط والتعليمات المنظمة لنقل الاعتمادات بين أقسام الميزانية في الوزارة أو الجهة الحكومية وكذلك المنظمة للصرف من الاعتماد الاحتياطي)).

ز- عند قياس هذا الوضع مع الحظر الوارد بالمادة (71) من دستور الكويتي الذي يحظر على المراسيم بقوانين ((أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية))، نجد أن هذا الحظر – الذي كان منصوصاً عليه أيضاً في المادة 38 من دستور البحرين قبل تعديلها في 2002 - يعتبر قيداً حقيقاً على سلطة إصدار المراسيم بقوانين، مما لا يتيح للسلطة التنفيذية – عن طريق المراسيم بقوانين - أن تخالف أحكام تنظيم الميزانية العامة المنصوص عليها بالدستور كأن تنقل مبلغ من باب إلى باب آخر من أبواب الميزانية أو أن تتجاوز الحد الأقصى للإنفاق الوارد بقانون الميزانية، كما يحظر – من باب أولى – أن تستخدم هذه السلطة لإصدار قانون الميزانية ذاته أو فتح اعتماد إضافي.

هدياً بما تقدم، لو تُرك للسلطة التنفيذية استخدام مكنة المراسيم بقوانين لتعديل الميزانية العامة دون الرجوع إلى البرلمان وأخذ موافقته، فإن ذلك يخل بالحق الدستوري للبرلمان في اعتماد موازنة الدولة وحقه في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في إعدادها وتنفيذها، فتضع

---

[1] والتي نصت على أنه ((يُدعى كل من مجلسي الشورى والنواب، بأمر ملكي، إلى اجتماع غير عادي إذا رأى الملك ضرورة لذلك، أو بناء على طلب أغلبية أعضائه. ولا يجوز في دور الانعقاد غير العادي أن ينظر المجلس في غير الأمور التي دُعي من أجله)).

الحكومة البرلمان أمام الأمر الواقع كلما اشتهت فتح اعتمادات إضافية لتحقيق أهداف ومشروعات معينة ويتم إنفاقها فعلاً ولا يجد البرلمان معها غير الموافقة عليها [1].

3- الحريات والحقوق والواجبات العامة:

يرى العلامة السنهوري أن تنظيم وتحديد الحريات والحقوق التي خص الدستور تنظيمها أو تحديدها بقانون، لا يجوز أن يتم بطريق مرسوم بقانون[2]، وذلك إما لأن الدستور اشترط أن تكون أداة التنظيم في الحريات العامة هو القانون، فالمرسوم يكون إذن مشوباً بعيب في الاختصاص، أو أن المرسوم بقانون يقتضي ضرورة لا تقوم عادة في صدد تنظيم الحريات العامة، فالمرسوم بقانون يكون منطوياً على انحراف في استعمال السلطة. كما يرى أيضاً، أن حكم البطلان يكون حليف التشريع الذي يجيز للائحة الإدارية تنظيم بعض المسائل التي أوجب الدستور تنظيمها بقانون، كمسائل تنظيم الجنسية ونزع الملكية للمنفعة العامة وتنظيم الحريات والحقوق العامة وغير ذلك من الموضوعات الذي نص الدستور تنظيمها بقانون[3].

ويرى جانب آخر من الفقه، مع اتفاقه جزئياً مع الرأي السابق في امتناع المراسيم بقوانين من تنظيم ما يمس حقوق الأفراد وحرياتهم، غير أنه يرى جواز ذلك بالقدر الذي يسمح به

---

[1] لقد أثار النائب خميس حمد الرميحي هذه المسألة بصدد مناقشة المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2012 بفتح اعتماد إضافي في الميزانية العامة للدولة للسنة المالية 2012، حيث قال ((معالي الرئيس هذا المرسوم صدر في العام 2012 طبقاً للمادة 38 من الدستور، وكما تعلمون فإن المرسوم يعمل به من تاريخ صدوره، والآن مضى ما يقرب من السنتين على صدور هذا المرسوم، هذا المرسوم طبعاً ترتبت عليه آثار قانونية كبيرة وكثيرة قد تعد بالآلاف والملايين مع الشركات والأفراد، السؤال هل بالإمكان استعادة كل هذه الأموال التي صرفت من خلال رفض هذا المرسوم؟ طبعاً كنت أتمنى من الأخوة الأعزاء في اللجنة الموقرة وهم على قدر كبير من الكفاءة وعلى قدر كبير من المهنية أيضاً أن تتم معالجة هذا الموضوع الذي حصل، وهو رفض، وأزعم بأن الأخوة أعضاء اللجنة الموقرة أرادوا إرسال رسالة سياسية للحكومة، مفاد هذه الرسالة بأن إصدار هذه المراسيم بهذه الصورة هو أمر غير مقبول...))
مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (16) المنعقدة بتاريخ 2014/2/11 – دور الانعقاد العادي الرابع– الفصل التشريعي الثالث– ص 39

[2] على الوجه المبين للمادة (41) من دستور مصر لعام 1923

[3] أ. د. عبدالرزاق أحمد السنهوري – المرجع السابق – ص 45 و49
وتأكيداً على ذلك، بين أحد أعضاء مجلس الشورى البحريني في شأن المرسوم بقانون رقم (26) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002 من أنه ((أما فيما يتعلق بالمادة الثانية فمع احترامي لما تفضلت به الأخت دلال الزايد ومعالي وزير العدل أقول إن المادة 105 من الدستور البحريني صريحة وواضحة وقاطعة في الدلالة على أن القانون هو من يُنشئ المحاكم ويبيّن ويحدد اختصاصاتها وأنواعها، وعندما يأتي المرسوم بقانون ويعطي هذه السلطة للمجلس الأعلى للقضاء فهو منح المجلس الأعلى للقضاء السلطة التشريعية بالمخالفة أولاً للدستور، وبالمخالفة أيضًا للقوانين الخاصة بالسلطة التشريعية سواء مجلس الشورى أو مجلس النواب))
لولوة صالح العوضي، عضو مجلس الشورى البحريني - مضبطة جلسة مجلس الشورى رقم (9) المنعقدة بتاريخ 2013/12/30 – دور الانعقاد الرابع – الفصل التشريعي الثالث – ص 35

الدستور للقانون[1]، بهدف حمايتها وإضفاء المزيد من الضمانات عليها خصوصاً وأنها تحمل قوة القانون، غير أن إذا المراسيم بقوانين في هذا الموضوع قد يجعل الحكومة تتخوف من التوسع في تنظيمه بشكل ملحوظ ومؤثر وذلك خشية على مراسيمها من الإلغاء سواء بواسطة الرقابة البرلمانية أو الرقابة القضائية[2].

4- أحكام الانتخاب والدوائر الانتخابية:

كلف الدستور القانون بتحديد الدوائر الانتخابية ونظام الانتخاب ومراعاة التمثيل داخل المجلس وتحديد شروط الترشح لعضوية مجلس النواب، وأمور أخرى[3].

وبناءً على هذا، لا يجوز للمراسيم بقوانين، بالرغم من قوتها القانونية، أن تتناول تعديل قوانين الانتخاب، لأن الدستور ينص – صراحة في دستور 1923 وضمناً في دستور 1971 – على وجوب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي على وجه الاستعجال لعرض المراسيم بقوانين عليه، ويفترض أن يكون ذلك بناء على قانون الانتخاب المعمول به وقت اجتماع البرلمان[4].

كما قد يؤدي تعديل قوانين الانتخاب إلى نتائج خطيرة، فقط لا يملك المجلس الجديد المنتخب بناءً على قانون الانتخاب المعدل بمقتضى مرسوم بقانون أن يرفضها او لا يقرها بأثر رجعي – كما في مصر والكويت – إذ أنه سيهدم بذلك السند القانوني الذي تم تشكيله بناءً عليه، إلا أن أحد الفقه[5] يرى إمكانية إصدار قانون الانتخاب بموجب مرسوم بقانون في حالة واحدة فقط وهي حالة سقوط قانون الانتخاب في وقت معين مما يتطلب ضرورة ملئ هذا الفراغ التشريعي، وهو ما حدث في مصر عام 1990 على أثر حكم المحكمة الدستورية بعدم دستورية قانون الانتخاب رقم (188) لسنة 1986 والذي تم تشكيل مجلس الشعب بناءً عليه، قد تم حل الأخير بعد هذا الحكم وأصدر رئيس الجمهورية القرار الجمهوري بقانون رقم (201) لسنة 1990 وقد تم انتخاب مجلس جديد بناءً على هذا القرار.

---

(1) د. عمر حلمي فهمي – المرجع السابق – ص 540

(2) د. بدرية جاسر الصالح – المرجع السابق – ص 97

(3) المادة (102) من دستور مصر (المعدل) لعام 2014 ومن قبلها المادتين (87 و88) من دستور عام 1971

(4) د.عبدالحميد متولي– القانون الإداري– الجزء الأول– 1938– ص 56، أشار إليه: د. محمود محمد حافظ– المرجع السابق–ص275

(5) د. يسري محمد العصار – نظرية الضرورة ... ص 63

ويصف أحد الفقه[1] إقدام السلطة التنفيذية بتنظيم تعديل قواعد الانتخاب وأحكامه بموجب مراسيم بقوانين بأنه ((أكبر إساءة لاستعمال حق الضرورة، إذ فيه اعتداء على حقوق الناخبين الأمر الذي لا يصح لغير المجلس التشريع به، كما أن فيه مساساً بكيفية تكوين السلطة التشريعية نفسها وفي ذلك اعتداء عليها)).

ومن جماع ما تقدم، يخلص رأي هذا الفريق، بتحريم تدخل المراسيم بقوانين في المجال المحتجز للقانون طبقاً للدستور، وأنه ليس بصحيح ما يراه الفريق الأول من إطلاق اختصاص رئيس الدولة في هذا الخصوص، فالحقيقة أن هذا التدخل يعد مخالفة صريحة لأحكام الدستور، ومن شأنه أن تغدو هذه المراسيم بقوانين غير دستورية[2]، وذلك لأن العديد من النصوص الدستورية خص المشرع تنظيمها بقانون بنص صريح، ويجمعها طابع واحد هو أن تنظيمها لا يمكن أن يكون وليد الضرورة أو من خلق الظروف الاستثنائية، من ثم حتى وأن طرأ ما يوجب الإسراع يجب أن لا يتعدى المرسوم بقانون النطاق المحجوز للمشرع وإلا كان خروجاً على المدى الطبيعي الذي من أجله شرعت سلطة إصدار المراسيم بقوانين، فوجود هذه السلطة رهين بالظروف الاستثنائية وجوداً وعدما، شرعت لمواجهة الظروف العاجلة التي تواجه البلاد، لا وسيلة للاعتداء على السلطة التشريعية الشرعية التي ترك لها الدستور مجال محدد لا يجوز لغيرها التشريع فيه، ومن الميسور إرجاء التشريع في هذه المواد حتى ينعقد المجلس التشريعي، وإلا كان غياب البرلمان سبباً في تجميع السلطة التشريعية والتنفيذية بيد واحدة، بداية الطريق نحو تركيز السلطة والاستبداد[3].

الفرع الرابع: موقف الباحث:

عندما ينص الدستور صراحة على تنظيم مواضيع بعينها بواسطة قانون أساسي، أو قانون عادي أو وفقاً له أو في الحدود والأوضاع التي يبينها، فإن ذلك يدل على أن هذه المواضيع تبلغ ثقل وأهمية كبيرة مما دفع بالمشرع الدستوري بأن يكلف القانون بتنظيمها عن سائر التصرفات القانونية، ليس لقدر طبيعة القانون المشرعة والمجردة فقط وإنما بقدر صدوره من هيئة ممثلة للشعب صاحب السيادة ومصدر السلطات. كما أن سلطة رئيس الدولة في التشريع هي سلطة

---

[1] أحمد هبه – المرجع السابق – ص 122

[2] أ. د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 100

[3] أحمد هبه – المرجع السابق – ص 116

استثنائية فيجب أن تمارس في أضيق الحدود التي يجب تفسيرها في إطار رغبة المشرع عندما خصص موضوعات بعينها كي تنظم عن طريق قانون ما كان له أن يخصها بذلك لولا أنه رأي في ذلك الضمانة الكفيلة بأن لا ينفرد بتنظيمها إلا من يكون ممثلاً عن الشعب وصاحب السيادة، هذا ناهيك من أن الموضوعات التي أناط الدستور تنظيمها بواسطة قانون تتميز – في معظمها – بطابع الاستقرار والاستمرار وهو ما لا يتأتى للمرسوم بقانون الذي يعد تدبيراً مؤقتاً لمواجهة حالة مستعجلة مؤقتة[1].

وأعني فيما تقدم، أن التسليم برأي الفريق الأول لا يمكننا من إدراك الحكمة أو المبرر في أن يتضمن الدستور هذه المواد العديدة التي تنص على احتجاز تلك الموضوعات للقانون، فيكون من البديهي أن يقتصر دور اللائحة على تنظيم موضوعات نطاقها المحدد بالإضافة إلى تنفيذ القانون، ومن ثم تكون كافة الموضوعات الأخرى محلاً للتنظيم أما بواسطة القانون أو اللوائح التي تتمتع بقوة القانون (المراسيم بقوانين) دون احتجاز بعضها للقانون، إذ لن يكون هناك معنى لهذا الاحتجاز في هذا الصدد[2].

وعلى الرغم من وجاهة الحجج التي ساقها الفريق الأول وصراحة الأحكام القضائية العديدة التي وقفت معه، إلا أنني أميل صراحة إلى الحجج الوجيهة التي ساقها الفريق الثاني، بيد أن مصير المرسوم بقانون في الحقيقة مرهون بإرادة البرلمان عند عرضه عليه من دون ضوابط محددة، فله أن يقرها رغم تعديها على نطاقه المحجوز دستورياً دون سبب أو توخياً لما قد يترتب على قرار الرفض من آثار سلبية على المصلحة العامة للأفراد والمجتمع، والعكس صحيح.

وأرى أن تمتنع السلطة التنفيذية من تنظيم الموضوعات المتعلقة بالحقوق والحريات العامة وضمانات حمايتها المتعلقة بإنشاء وتحصين واستقلال القضاء بوجه عام بموجب مرسوم بقانون، قد تصدره تحت وطأة العجلة الملجئة والظروف الاستثنائية وفقاً لسلطتها التقديرية، وهي غالباً ما تحبذ– بشكل عام – تقليص الحريات والحقوق الواجبة عليها وتسعى إلى توسيع نطاق صلاحياتها واختصاصاته وفرض سيطرتها بحكم طبيعة عملها في تنفيذ القوانين والاحتكاك المباشر بالأفراد، هذا بالإضافة إلى امتناعها عن التشريع فيما يخص الموازنات العامة كإجراء تعديل فيها عن طريق فتح اعتمادات إضافية لم يقرها البرلمان على النحو الذي تعرضت له سابقاً، أن تكون له

---

[1] د. علاء عبدالمتعال – المرجع السابق – ص 37

[2] أ. د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 101

تأثيرات مالية بالمخالفة لما هو مقدر بقانون الميزانية العامة، ويبدو هذا المحذور واضحاً بالنص الكويتي التي اشترط عند صدور المرسوم بقانون إلا يكون مخالفاً للتقديرات المالية

وأخيراً، إذا كان من المعلوم أن هناك موضوعات خص المشرع الدستوري صدورها بقانون لا يجوز للبرلمان أن يتنازل عن تنظيمها وبالتالي لا يجوز له أن يفوض فيها السلطة التنفيذية بإصدارها، فإنه لذات الموضوعات وذات الوصف وذات العلة يكون من باب أولى عدم إعطاء السلطة التنفيذية الفرصة لتنظيمها بواسطة مرسوم بقانون.

والجدير بالالتفات إليه، قامت السلطة التنفيذية في البحرين بإصدار المرسوم بقانون رقم (57) لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية، أود أن تعي السلطة التنفيذية الموقرة خطورة تعديل القوانين الخاصة بالانتخابات ومباشرة الحقوق السياسية بواسطة مراسيم بقوانين، وذلك لإمكانية إبطالها من قبل القضاء، كما حصل تماماً في مصر في المثال السابق بيانه، بالإضافة إلى حالة حديثة عندما تم حل مجلس الشعب المصري في 2012 نتيجة بطلان أحكام انتخاب أعضاء مجلس الشعب بواسطة حكم المحكمة الدستورية العليا[1]، الذي أيدته كلاً من المحكمة الإدارية العليا[2]ومحكمة النقض [1]، وهو

---

[1] حيث جاء في حكمها ((أولا – بعدم دستورية نص الفقرة الأولى من المادة (2) من القانون رقم 120 لسنة 1980 في شأن مجلس الشورى المستبدلة بالمرسوم بقانون رقم 120 لسنة 2011.ثانيا – بعدم دستورية ما تضمنه نص الفقرة الأولى من المادة (8) من القانون ذاته المستبدلة بالمرسوم بقانون رقم 109 لسنة 2011، من إطلاق الحق في التقدم بطلب الترشيح لعضوية مجلس الشورى في الدوائر المخصصة للانتخاب بالنظام الفردي للمنتمين للأحزاب السياسية إلى جانب المستقلين غير المنتمين لتلك الأحزاب. ثالثا- بعدم دستورية المادة (24) من القانون ذاته، المستبدلة بالمرسوم بقانون رقم 109 لسنة 2011، فيما نصت عليه من أن يسري على مجلس الشورى أحكام المادة التاسعة مكررا (أ) من القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب. رابعا- تحديد موعد انعقاد مجلس النواب الجديد، تاريخا لإعمال أثر هذا الحكم وفقا لنص المادة (230) من الدستور)).

حكم المحكمة الدستورية العليا – مصر – الطعن رقم (112) لسنة (34) قضائية – تاريخ الجلسة 2013/6/2

http://www.eastlaws.com/AhkamView.aspx?I=349876&H=&HM=551130#1

المصدر: شبكة قوانين الشرق –آخر زيارة 15/12/2014

[2] وقد جاء في حيثيات الحكم ((وحيث إنه متى كان ما تقدم فإن مجلس الشعب لعام 2011 الذي تم انتخابه على أساس نصوص قانونية قضى بعدم دستوريتها وأصبحت هي والعدم سواء وقد ترتب على هذا الحكم – حسبما قضت المحكمة الدستورية العليا – زوال ذلك المجلس منذ تاريخ انتخابه وتكوينه، الأمر الذي تكون معه مصلحة الطاعن في الطعن الماثل قد زالت وأصبح الطعن غير ذي موضوع مما يتعين معه الحكم بعدم قبول الطعن لزوال المصلحة))

حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم (3150) لسنة (58) قضائية – تاريخ الجلسة 2013/1/20

http://www.eastlaws.com/AhkamView.aspx?I=359828&H=&HM=562659#1

المصدر: شبكة قوانين الشرق –آخر زيارة 15/12/2014

ما حصل في الكويت كذلك، حيث تم حل مجلس الأمة بموجب حكم صادر من القضاء الدستوري يقضي بعدم دستورية إحدى المراسيم بقوانين المتعلقة بإجراءات انتخاب أعضاء مجلس الأمة في عام 2012 والصادرة أثناء غياب مجلس الأمة[2].

---

[1] وقد جاء في حيثيات حكمها ((وحيث إنه وقد تضمنت أسباب حكم الدستورية سالف البيان أنه لما كانت انتخابات مجلس الشورى قد أجريت بناء على نصوص ثبت عدم دستوريتها, فإن مؤدى ذلك ولازمه – وعلى ما جرى به قضاؤها – أن تكوين المجلس بكامله يكون باطلاً منذ انتخابه بما يترتب عليه زوال وجوده بقوة القانون إلا أنه يوقف أثر هذا البطلان إلى حين انتخاب مجلس النواب الجديد إعمالاً لحكم المادة 230 من الدستور الصادر في ديسمبر سنة 2012, كما أن الإعلان الدستوري الصادر في 6 يوليه سنة 2013 والسالف الإشارة إليه قد حل مجلس الشورى، وإذ كان من المقرر أن الحكم بعدم الدستورية له حجيته المطلقة في مواجهة الكافة وبالنسبة إلى الدولة بسلطاتها المختلفة طبقاً لصريح نص المادة 49 من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم 48 لسنة 1979، لما كان ذلك، وكان يتضح من الصياغة الصريحة لأسباب ذلك الحكم أن المحكمة الدستورية ارتأت ارتباط أسباب قضائها بمنطوقة, وهي في هذا الشأن صاحبة السلطة الوحيدة المهيمنة على قضائها وصياغة أسباب حكمها وتفسيرها لهذه الأسباب وتقدير المواءمة العملية للنتيجة المترتبة على قضائها بعدم دستورية النصوص سالفة البيان، وقد رتبت على قضائها المتقدم اعتبار مجلس الشورى باطلاً ومنحلاً بقوة القانون منذ نشأته، وفضلاً عن ذلك فقد أصبح محتماً التنويه إلى أنه وقد صدر أخيراً الدستور الجديد الذي تم التصويت على مواده بالموافقة من جماع الحضور من أفراد الشعب من المقيدين في الجداول الانتخابية بما يشبه الإجماع في يومي 14، 15 من يناير سنة 2014 والذي بموجبه تم تعديل وإلغاء من مواد الدستور السابق الصادر في سنة 2012 المعطل المواد المتعلقة بمجلس الشورى والتي ورد النص عليها في الفصل الأول من الباب الثالث وهو باب السلطات العامة وقد شمل هذا الإلغاء الفرع الثالث منه والذي ينص على ما ينفرد به مجلس الشورى من المواد من 128 إلى 131, وكان النص في المادة الأولى من الفصل الأول من هذا الباب وهي المادة 82 من ذلك الدستور على أن تكوين السلطة التشريعية من جناحين هما مجلسي النواب والشورى وبهذا الإلغاء أصبح مجلس النواب هو المنفرد بالسلطة التشريعية، واختصت به المواد من 101 إلى 138 الواردة بالفصل الأول من الباب الخامس من هذا الدستور وهو باب نظام الحكم، وبذلك لم يعد لمجلس الشورى من أثر في الوجود التشريعي المصري بعد أن قضى ببطلانه وحل بموجبه حكم الدستورية مار الذكر، ثم أصبح فاقداً للحياة بموجب نصوص الدستور الجديد، الأمر الذي تخلص معه المحكمة مما تقدم إلى أنه لم تعد جدوى أو فائدة عملية ترجى من وراء المضي في نظر هذا الطعن المقام من أحد المرشحين السابقين لعضوية ذلك المجلس في الفترة السابقة على القضاء ببطلانه ثم انعدامه – وأياً كان وجه الرأي – في أوجه العوار التي ساقها الطاعن تبريراً لطعنه, الأمر المتعين معه القضاء بعدم قبول هذا الطعن))

حكم محكمة النقض – مصر – النقض المدني – الطعن رقم (9) لسنة (82) قضائية – تاريخ الجلسة 2014/1/23

http://www.eastlaws.com/AhkamView.aspx?I=360719&H=&HM=573700#1

المصدر: شبكة قوانين الشرق –آخر زيارة 15/12/2014

[2] حيث جاء في منطوق حكمها ((حكمت المحكمة: أولاً: بقبول الطعن شكلاً. ثانياً: برفض الطعن بعدم دستورية المرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2012 بتعديل القانون رقم (42) لسنة 2006 بإعادة تحديد الدوائر الانتخابية لعضوية مجلس الأمة. ثالثاً: بعدم دستورية المرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2012 بإنشاء اللجنة الوطنية العليا للانتخابات وبتعديل بعض أحكام القانون رقم (35) لسنة 1962 في شأن انتخابات أعضاء مجلس الأمة. رابعاً: وفي موضوع الطعن بإبطال عملية الانتخاب التي تمت في 2012/12/1 برمتها في الدوائر الخمس، وبعدم صحة عضوية من أعلن فوزهم فيها، مع ما يترتب على ذلك من آثار، أخصها إعادة الانتخاب مجددا كأن هذا المرسوم بقانون لم يكن، وذلك على النحو الموضح بالأسباب.))

حكم المحكمة الدستورية الكويتية – الطعن المقيد في سجل المحكمة الدستورية برقم (15) لسنة 2012 – طعون خاصة بانتخابات مجلس الأمة – ديسمبر 2012 – ص 25

هذا بالإضافة إلى أن إصدار المراسيم بقوانين في هذه الموضوعات، سيرتب حرجاً على مجلس النواب ومجلس الشورى البحريني في الفصل الرابع القادم من حيث إمكانية رفضه للمرسوم بقانون إذا قدر عدم دستوريته، فقد يترتب على ذلك زوال قوته القانونية وبطلانه، وبالتالي ستبطل إجراءات انتخاب أعضاء مجلس النواب التي بنيت العملية الانتخابية عليها، نظراً لتضمنه على حرمان مواطنين كانوا راغبين للترشح والترشيح لعضوية المجلس وتم استبعادهم من جدول الناخبين نتيجة تعديل البند (2) من المادة الثانية من المرسوم بقانون المذكور، لعدم مشاركتهم في الانتخابات البرلمانية السابقة، متى لم يكونوا محرومين أو معفيين من مباشرة الحقوق السياسية وقت إعداد الجداول أو خلال المدة المحددة لتصحيحها، ولا شك أن في هذا المرسوم بقانون شبهة عدم دستورية نتيجة تقويضه لحرية المواطنين في ممارسة حقوقهم السياسية دون سنداً من الدستور.

واخلص مما تقدم، أنه على الرغم من تأييدي لما ذهب إليه عدد من الفقه بعدم جواز تدخل السلطة التنفيذية بواسطة المراسيم بقوانين في المجال المحجوز للمشرع، إلا أن ما سيق من مبررات في هذا الرأي لا يعدو كونه وجهات وآراء فقهيه لا يساندها الواقع العملي الذي يظهر بوضوح قيام السلطة التنفيذية – بموجب المراسيم بقوانين – بتنظيم ما يتناوله القانون من موضوعات، من دون موقف مناهض من البرلمان، بما في ذلك الموضوعات التي نص الدستور تنظيمها بقانون، فلا يحدها من ذلك إلا إذا نص الدستور صراحة على تحديد نطاقها كما فعل المشرع الدستوري الأردني بالمادة (94)، أو حظرها من تنظيم بعض الموضوعات كما جاء بالمادة (2/109) من الدستور السوداني على النحو السابق ذكره.

المطلب الثاني: الكشف عن المخالفات الدستورية:

لقد منح الدستور السلطة التنفيذية صلاحيات تشريعية، فيكون لها تقدير ملاءمة استعمال هذه الصلاحية عن طريق اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير (مراسيم بقوانين) في ظل غياب البرلمان لمواجهة حالة مستعجلة واستثنائية لا يمكن معالجتها بالقوانين السارية.

وإذا كان للسلطة التنفيذية الحق في التدخل في مجال المشرع، فإن الدستور قد منح الأخير صلاحية الرقابة على استخدام مكنة إصدار المراسيم بقوانين في ظل وجوب عرضها عليه وفقاً لصراحة النصوص الدستورية، فيصدق على الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين بأنها رقابة

قانونية تتمثل بحقه في إقرار أو عدم إقرار المراسيم بقوانين بعد التحقق من الشروط التي نص عليها الدستور.

كما لا يمكن إنكار الجانب الآخر من الرقابة البرلمانية ذات الطابع السياسي الذي يمكنها من فحص المراسيم بقوانين بشكل شامل فيبسط البرلمان رقابته عليها من كافة النواحي – بخلاف القضاء كما سنرى لا حقاً – خصوصاً التحقق من قيام شرط الاستعجال وعدم التعدي على القيود التي نص عليها الدستور، بالإضافة إلى بحث ملاءمة وبواعث إصدار المرسوم بقانون، ولا يقصد البرلمان من هذا أن يحمي المرسوم بقانون أو القانون، وإنما يهدف إلى حماية الدستور من تعديات المشرع على أحكامه[1].

فيكون من حق البرلمان كشف واستظهار المخالفات الدستورية التي قد تشوب المرسوم بقانون تمهيداً لتكوين قناعته حوله لإقراره من عدمه، والمخالفة الدستورية ((إما أن تكون مخالفة شكلية أو مخالفة موضوعية. وإذا كانت المخالفة الموضوعية تتمثل في مخالفة التشريع، من حيث مضمونه أو فحواه، لأحكام الدستور، فإن المخالفة الشكلية تتضمن تلك العيوب التي تشوب إجراءات سن وإصدار التشريع بالمخالفة لما نص عليه الدستور، وتتعدد أوجه المخالفة الدستورية التي تشوب شكل التشريع ــ سواء في ذلك القانون أو اللائحة ــ وتدور في مجملها حول تلك العيوب التي تعتري الأوضاع الإجرائية التي تطلبها الدستور))[2].

وإلى جانب الرقابة البرلمانية السياسية على المراسيم بقوانين، هناك رقابة قضائية عليها، تتمثل في الرقابة على الدستورية تظفر بها المحكمة الدستورية المختصة بالرقابة على دستورية

---

[1] وفي مداخلة للأستاذة لولوة صالح العوضي عضو مجلس الشورى بخصوص المرسوم بقانون بقانون رقم (26) لسنة 2013م بتعديل بعض أحكام قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002م، حيث قالت ((هناك رأي في المجلس يقول إن السلطة التشريعية ترفض المرسوم إذا كانت فيه شبهة دستورية أو مخالفة صريحة، وهناك رأي آخر يقول بقبول المرسوم ومن ثم تعديله، أنا اليوم أرى أن نقبل بهذا المرسوم بقانون، وتملك السلطة التشريعية تعديل ما تراه في المستقبل، وكذلك السلطة التنفيذية؛ ولكني مازلت أكرر ما تفضل به الأخ الدكتور عبدالعزيز أبل من أنه لابد من مقارنة التشريعات ــ وخاصة في الفترة الأخيرة ــ مع الدستور، لأننا هدفنا ــ وكذلك المحكمة الدستورية ــ هو حماية الدستور وليس حماية القانون، ينبغي ألا نخلط الأمور التشريعية والدستورية؛ هذا المرسوم جيد ولكن يحتاج منّا في المستقبل ــ نحن السلطة التشريعية ــ ومن صاحب الجلالة الملك إلى إعادة النظر في بعض الأحكام الواردة في دستور مملكة البحرين، وشكرًا)).

انظر: مضبطة جلسة مجلس الشورى رقم (9) المنعقدة بتاريخ 2013/12/30 – دور الانعقاد الرابع – الفصل التشريعي الثالث – ص 35

[2] حكم المحكمة الدستورية البحرينية في القضية رقم د/03/3 لسنة (1) قضائية بجلية 13 يونيو 2005 – منشور بالجريدة الرسمية – العدد (2692) – الأربعاء 22 يونيو 2005 – ص 18

القوانين واللوائح الإدارية ومنها المراسيم بقوانين. وتضطلع هاتان الجهتان بمهمة الكشف عن المخالفات الدستورية بشقيها الشكلي والموضوعي، مع وجود أفضلية للبرلمان لفحص ومراجعة المراسيم بقوانين، نظراً لأنه رقابته مزدوجة، تتصف بالطابعين القانونية والسياسي.

ولأهمية هذا الجانب في تحديد موقف كل من البرلمان والقضاء من الفصل في استمرار المرسوم بقانون، سنقسم الدراسة في هذا الجانب إلى فرعين، سنتناول في الفرع الأول موضوع الكشف عن المخالفات الشكلية، فيما سنخصص الفرع الثاني موضوع الكشف عن المخالفات الموضوعية.

الفرع الأول: الكشف عن المخالفات الشكلية:

أن التحقق من المخالفة الشكلية للمراسيم بقوانين يخضع لرقابة كل من القضاء والبرلمان، فيكون حليفاً للحكم بعدم الدستورية من قبل القضاء الدستوري وعدم الإقرار من قبل البرلمان، لأي مرسوم بقانون، لم يراعي الشكل والإجراءات الواجبة الإتباع الواردة بالدستور، ومثال ذلك:

1- أن يصدر المرسوم بقانون مخالفاً لقواعد الاختصاص العضوي كأن يصدر من غير جهة مختصة، ومثاله، أن يصدر عن غير رئيس الدولة- كما هو معمول به في مصر والكويت والبحرين – المخول دستورياً بإصدار المراسيم بقوانين حسب الأحكام الواردة بالدستور[1]، أو أن يصدر من قبل مجلس الوزراء دون موافقة الملك كما هو الحال في الأردن.
2- أن يصدر المرسوم بقانون بعد انعقاد البرلمان وعودة المشرع الأصلي إلى ممارسة مهمة التشريع وإمكانية تصديه لحالة الاستعجال المستمرة مما يكون إصدار المرسوم بقانون (التشريع) صادراً من غير مختص، وذلك فيما عدا الدستور السوري الذي جوز لرئيس الدولة أن يشرع بواسطة المراسيم بقوانين أثناء- وكذلك ما بين – أدوار الانعقاد لمواجهة حالة الضرورة القصوى[2].
3- أن يصدر المرسوم بقانون بالمخالفة لأحكام الاختصاص الموضوعي الذي يكون أكثر ظهوراً عندما تمارس السلطة التنفيذية اختصاصاتها التشريعية الاستثنائية وتكون مهمتها

---

(1) انظر صفحة رقم (91) من هذه الأطروحة

(2) نصت الفقرة الأولى من المادة (113) من الدستور السوري على أنه ((يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلاً)).

في هذا المجال محددة بنصوص دستورية على اعتبارها مهمة استثنائية أملتهـا ظـروف واعتبارات معينة لا يجوز التشريع في غيرها أو الخروج على المجال المحدد لها[1]، هذا بالإضافة، إذا تضمن المرسوم بقانون ما حرمه الدستور على القـانون ، كـأن يخـالف المرسوم بقانون نص شكلي وارد بالدستور بأن ينص على رجعية نص من نصوصه لـم يراعي فيه النصاب القانوني المقرر دستوريا [2].

4- إذا خالف المرسوم بقانون القواعد الشكلية المتصلة بإعداده وتكوينه، كأن لم يراعى إحالته إلى الجهات المختصة بمراجعته وصياغته كأن تغفل السلطة التنفيذيـة إحالـة مشـروع المرسوم بقانون إلى مجلس الدولة المصري كما هو منصوص عليه بالمادة (190) مـن الدستور الحالي.

وعلى الرغم من التقاء الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية في مراجعة المرسوم بقـانون من حيث الشكل، إلا أن هناك اختلافاً في طريقة التعامل مع المخالفات التي تظهر لها نتيجة هـذا الفحص.

حيث أنه لما كان القضاء الدستوري يتصـدى بالضـرورة للمخالفـات الشـكلية قبـل الموضوعية، فإذا استبان له وجود عيب شكلي في المرسوم بقانون فيحكم ببطلانه دون أن يخوض في بحث العيوب الموضوعية، وهو الأصل المعمول به في القضاء فعلاً[3]،والمفترض الاعتداد به في البرلمان، ولكن قد لا يستقيم البرلمان مع هذه القاعدة نظـرا للطبيعـة المزدوجـة لرقابتـه-

---

[1] د. رمزي طه الشاعر – القضاء الدستوري في مملكة البحرين – لا ناشر – 2003 – ص 465

[2] انظر تفاصيل هذا الرأي في الصفحة رقم (103) من هذه الأطروحة

[3] ((وحيث إنه من المقرر أن التحقق من استيفاء نصوص التشريع لأوضاعها الشكلية يُعد أمراً سابقاً بالضـرورة علـى الخـوض فـي عيوبها الموضوعية، إذ إن الأوضاع الشكلية للنصوص القانونية هي من مقوماتها، لا تقوم إلا بها ولا يكتمل بنيانها أصلاً فـي غيابهـا، وبالتالي تفقد بتخلفها وجودها كقاعدة قانونية تتوافر لها خاصية الإلزام، ولا كذلك عيوبها الموضوعية، إذ يفتـرض بحثهـا ــ ومناطهـا مخالفة النصوص القانونية المطعون عليها لقاعدة في الدستور من زاوية محتواها أو مضمونها ــ أن تكون هـذه النصـوص مسـتوفية لأوضاعها الشكلية، ذلك أن المطاعن الشكلية ــ وبالنظر إلى طبيعتها ــ لا يُتصور أن يكون تحريها وقوفاً على حقيقتها تالياً للنظـر فـي المطاعن الموضوعية، ولكنها تتقدمها، ويتعين على المحكمة الدستورية أن تتقصاها ــ من تلقاء نفسها ــ بلوغاً لغاية الأمر فيها، ولو كان نطاق الطعن المعروض عليها منحصراً في المطاعن الموضوعية دون سواها، منصرفاً إليها وحدها، ولا يحول قضـاء هـذه المحكمـة برفض المطاعن الشكلية دون إثارة مناع موضوعية يُدعى قيامها بهذه النصوص ذاتها، وذلك خلافاً للطعون الموضوعية، ومن ثم يكـون الفصل في التعارض المدعى به بين نص قانوني ومضمون قاعدة في الدستور بمثابة قضاء ضمني باستيفاء النص المطعون فيه للأوضاع الشكلية التي يتطلبها الدستور ومانعاً من العودة لبحثها)).
حكم المحكمة الدستورية البحرينية في القضية رقم د/3/03 لسنة (1) قضائية بجلسة 13 يونيو 2005 – منشور بالجريـدة الرسـمية – العدد (2692) – الأربعاء 22 يونيو 2005 – ص 18

القانونية والسياسية – فله أن يواصل في استجلاء العيوب الموضوعية بالرغم من قناعته بوقوع المرسوم بقانون في مغبة العيوب الشكلية.

الفرع الثاني: الكشف عن المخالفات الموضوعية:

إذا كان التشريع، سواء قانون أو لائحة، مستوفياً لشروطه الشكلية المقررة في الدستور أو القانون، فليس معنى ذلك أنه أصبح متوافقاً مع الدستور، حيث لا بد آن لا يتضمن على مخالفة موضوعية للقيود التي فرضها الدستور عليه، ولن يتأتى اكتشافها جدياً إلا من بعد فحص ضرورة المرسوم بقانون وبواعثه وغاياته.

وإذا كان للبرلمان مطلق الصلاحية والحرية في بحث ضرورة وبواعث وغايات التشريع وحتى السياسيات الموجهة له، فإن القضاء[1] وجانب من الفقه[2]متفقان على عدم امتداد الرقابة القضائية لبحث ملائمات التشريع وبواعثه وغاياته، ولا يجوز لقاضيها أن يحل نفسه محل المشرع في شيء من ذلك، لتعلق الأمر هنا بجوهر سلطة التقدير الممنوحة للمشرع للمفاضلة بين مختلف بدائل التنظيم الذي يجريه بغية اختيار أنسبها لمصلحة الجماعة وأكثرها وفاء باحتياجاتها، وبالتالي لن يكون لمنحه صلاحية التقدير أي معنى إذا تم مراقبته فيما يترخص في تقديره، ولكن، إذا تجاوز الأمر مجرد المفاضلة بين بدائل التنظيم المختلفة في حدود القيود والضوابط الدستورية وبما يرضى مقتضيات الصالح، ووصل إلى مخالفة أحكام الدستور وضوابطه وأحكامه، يعد ذلك تعدياً لحدود سلطته التقديرية مما يشكل مخالفة دستورية تتيح للقاضي الدستوري مراقبتها وهدمها، فهذه البدائل التي تمثل جوهر السلطة التقديرية لا تتضمن بطبيعة الحال وبداهة خياراً لسلطة التشريع بين احترام أحكام الدستور وعدمه، وإنما طبيعة هذه الأحكام الآمرة المستمدة من علو مصدرها وسمو مكانتها تجعل إتباعها واجباً ولازما وليس فقط مندوباً إليه.

---

[1] ((فإن إحلال جهة الرقابة على دستورية القوانين لخياراتها محل المشرع في شأن تقرير جزاء أو تحديد مداه لا يكون جائزا دستوريا. بما مؤداه آن دور الرقابة على دستورية القوانين التي خولها الدستور للمحكمة الدستورية يقف في هذه الحالة عند حد مقابلة النص المطعون فيه بنصوص الدستور الشكلية والموضوعية، لبيان أوجه مخالفتها لها أو اتفاقها معها، ولا يمتد إلى بحث ملائمة إصدار التشريع أو الباعث)). حكم المحكمة الدستورية البحرينية في القضية رقم د/06/3 لسنة (4) قضائية بجلسة 30 مارس 2009 – منشور بالجريدة الرسمية – العدد (2889) – الخميس 12 أبريل 2009 – ص 63

[2] د. محمد فؤاد عبدالباسط – ولاية المحكمة الدستورية العليا في المسائل الدستورية – منشاة المعارف – 2002 – ص 273، د. رمزي طه الشاعر – القضاء الدستوري في مملكة البحرين– ص 497

وبمعنى آخر، إذا كانت الرقابة القضائية تقتصر على مشروعية ودستورية أعمال السلطة التنفيذية ولا تمتد إلى ملاءمتها، فإن الرقابة البرلمانية تستوعب رقابة المشروعية والدستورية والملاءمة جميعاً، فهي لا تقتصر على الاستوثاق من مطابقة تلك الأعمال – ومنها المراسيم بقوانين – للقواعد الدستورية المنظمة له، وإنما تتجاوزه إلى البحث في مدى توافقها مع الواقع والظروف التي عاصرته، وبالتالي فما يكون من المسائل التي ينأى القضاء من الرقابة عليها، باعتبارها – كما قلت – مما تستقل السلطة التنفيذية بتقديرها، يكون للبرلمان حق مراقبتها[1].

أما من حيث البحث في توافر شرط الاستعجال الذي يُعد بحق أهم وأخطر الشروط الموضوعية لإصدار المراسيم بقوانين، فيجب أن يخضع هذا الشرط لرقابة جدية وفعالة من القضاء والبرلمان من أجل التحقق من توافره عند إصدار هذه المراسيم، ذلك أن الملاحظ أن الحكومات لا تلتزم بهذا الشرط غالباً، مما يؤدي إلى تحول فكرة الضرورة إلى فوضى دستورية تتمتع بها الحكومات بحرية تامة في التشريع استناداً إلى هذا النص التشريعي[2].

وفي إطار الرقابة على هذا الشرط، وقع الخلاف بين القضاء والفقه في تحديد الجهة التي تتولى الرقابة على شرط الاستعجال، هل القضاء أم البرلمان فقط، أم الجهتين معاً.

أولاً: موقف القضاء الدستوري من الرقابة على حالة الاستعجال الملجئة لإصدار المرسوم بقانون:

لقد خول الدستور للسلطة القضائية صلاحية الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، ولقد شدد القضاء الدستوري[3]على هذا الاختصاص.

---

(1) د. محمد باهي أبو يونس – المرجع السابق – ص 23

(2) أ د. سامي جمال الدين – المرجع السابق– ص 66 إلى 68

(3) ((أن الرقابة القضائية التي تباشرها هذه المحكمة هي بطبيعتها لا تتناول إلا التحقق من مدى موافقة التشريع لأحكام الدستور، وهذه الرقابة تنبسط على التشريعات كافة، على اختلاف أنواعها، ومراتبها، وأيا كانت طبيعتها، سواء أكانت تشريعات صادرة عن السلطة التشريعية أي أصلية، أم تشريعات صادرة عن السلطة التنفيذية وان كانت استثنائية، أم تشريعات فرعية أي لوائح، كما تشمل أي قاعدة تنظيمية عامة تتسم بالعمومية والتجريد وواجبة الإتباع في صدد ما صدرت بشأنه. وبالتالي فلا يسوغ النظر إلى التشريع أيا كان موضوعه، أو نطاق تطبيقه، أو الجهة التي أقرته، أو أصدرته على أنه عمل سياسي، أو يغلب عليه الطابع السياسي، إذ أن من شأن هذا القول أن يفرغ رقابة الدستور من مضمونها، بل يهدم هذه الرقابة من أساسها. وثالثها: أن نص المادة (الأولى) من قانون إنشاء هذه المحكمة قد جاء صريحا جهيرا باختصاصها دون غيرها بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية المراسيم بقوانين، واما النص الصريح تنتفي الحاجة إلى التأويل والاستنتاج، فلا اجتهاد مع النص، وهو مما يقطع أن اختصاص هذه المحكمة بنظر المنازعات المتعلقة بهذه التشريعات الاستثنائية لا جدل ولا مماراة فيه)).=

وقبل الاستفاضة في بحث هذا الموضوع، أود أن أبين بدايةً الفرق بين الرقابة على شرط الاستعجال، والرقابة على ضرورة التشريع، فالأخيرة هي التي ينأى عنها القضاء لاستقلال المشرع في تقديرها بعيداً عن رقابة القضاء الدستوري التي تنحسر في بحث مدى تطابق أحكام التشريع – سواء قانون أو لائحة – مع أحكام الدستور، وهو ما تبنته المحكمة الدستورية البحرينية[1].

أما من حيث الرقابة القضائية على شرط أو حالة الاستعجال الملجئة لإصدار المراسيم بقوانين، فقد انقسم القضاء في الدول المقارنة إلى اتجاهين.

يذهب الاتجاه الأول، ويمثله القضاء الليبي، إلى عدم إخضاع هذا الشرط لرقابته، حيث قضت المحكمة الليبية العليا في حكمها الصادر في جلسة 1961/2/11 من أنه ((.. إن تقدير قيام أحوال الاستثناء وموجباتها من الإجراءات المستعجلة مرده إلى السلطة التنفيذية تحت رقابة البرلمان. فلها في حدود هذه الرقابة أن تقدير ملاءمة أو عدم ملاءمة استعمال رخصتها التشريعية الاستثنائية. لأنه قد يتعذر على غيرها تقدير هذه الملائمة تقديراً كاملاً سليما، لما تحتاجه من إحاطة تامة بالظروف والملابسات التي تدعو إلى إصدار المرسوم بقانون. وقد يكون فيها ما تقتضي مصلحة البلاد العليا بكتمانه فلا يمكن أن تبوح بها السلطة التنفيذية إلا في جلسة سرية تحت قبة البرلمان التي تسأل أمامه. وبذلك فلا وجه لمناقشة الحكومة في ساحة القضاء عن ظروف إصدار المرسوم بقانون ومطالبتها بالإبانة عن الدليل على حالة الاستعجال التي اقتضته، لأنها قد تؤثر على الكتمان حرصاً على مصلحة عامة تراها. فلا يقع حكم القاضي على سبب من الحقيقة. فإن أرادت الإفضاء بظروف الضرورة فقد يجرها ذلك في بعض الظروف إلى الإخلال

=حكم المحكمة الدستورية الكويتية – الطعن المقيد في سجل المحكمة الدستورية برقم (15) لسنة 2012 – طعون خاصة بانتخابات مجلس الأمة – ديسمبر 2012 – ص 12

[1] حيث قضت بأن ((الرقابة القضائية التي تباشرها على دستورية التشريعات العادية والفرعية، مناطها مخالفة التشريع لنص في الدستور، ولا تشمل بحث حالات التعارض بين القوانين، ولا شأن لها بالسياسة التشريعية التي ينتهجها المُشرع أو النظر في مدى ملاءمة التشريع أو ضرورته أو التنقيب عن بواعث إصداره، أو تقدير آثار تطبيقه وتبعاته، لانحسار هذا الاختصاص أصلاً عنها، كما أن المحكمة في مجال إعمال ولايتها لبسط رقابتها على النص التشريعي المختصم للتحقق من مطابقته أو عدم مطابقته للدستور، تتخذ من ظاهر النص أساسًا لفحص مدى دستوريته، وأن قرينة الدستورية تصاحبه بحسبان أن الأصل في التشريعات هو مطابقتها لأحكام الدستور ما لم تنقض هذه القرينة بدليل قطعي يكون بذاته نافيًا على وجه الجزم دستورية النص المطعون فيه، ويكون التعارض بين هذا النص وبين الدستور واضحًا جليًّا قاطعًا صريحًا))

حكم المحكمة الدستورية البحرينية في القضية رقم(ط. ن/08/2) لسنة (6) قضائية بجلسة 28 مارس 2012 منشور بالجريدة الرسمية – العدد (3046) – الخميس 5 أبريل 2012 – ص 17

بواجبها في حفظ الأسرار العامة من أن تطرح في جلسات المحاكم أو تنشر في أحكام القضاء))[1].

أما الاتجاه الثاني، فقد مد رقابته على توافر حالة الاستعجال الملجئة لإصدار المرسوم بقانون باعتبارها شرطاً قانونياً يخضع للرقابة القضائية كسائر الشروط الأخرى، وقد تبنى هذا الموقف كلاً من القضاء المصري والكويتي والأردني.

ففي مصر، ينبغي التفريق بدايةً بين ثلاث فترات، كان القضاء المصري خلالها متردداً وفي حيرة من أمره من الرقابة على توافر شرط الاستعجال في القرارات بقوانين، ويبدو أن هذا التحير ناتج من طبيعة المناخ السياسي في كل فترة.

ففي الفترة الأولى، كانت قبل إنشاء المحكمة العليا في عام 1969، حيث تواترت أحكام القضاء الإداري على إخضاع أعمال الضرورة لرقابة القضاء للتحقق من توافر أركانها، كما جاءت أحكام المحكمة الإدارية العليا مؤيده لاتجاه الأولى في إخضاع شرط الضرورة لرقابتها[2].

وفي الفترة الثانية، كانت قبل صدور قانون المحكمة الدستورية العليا بموجب القانون رقم (48) لسنة 1979، حيث أتيح لقضاء المحكمة العليا المنشأة بموجب القرار بقانون رقم (81) لسنة 1969 أن يواجه التداعيات المترتبة على ممارسة السلطة التنفيذية في إصدار المراسيم بقوانين سواء الصادرة في غيبة البرلمان أو في إطار التفويض التشريعي، فأحجمت نسبياً عند القيام بدورها في الرقابة على قيام حالة الاستعجال في الأولى معتبرة أنها من الاختصاصات التي يستقل بها رئيس الجمهورية دون أن يعقب عليه إلا من السلطة التشريعية ودون ان تبرر أحجامها

---

[1] حكم المحكمة الليبية العليا الصادر في 11 فبراير 1961 في الطعن الدستوري رقم (5/2) – قضاء المحكمة العليا الإداري والدستوري – جـ 2 – ص 88 وما بعدها، أشار إليه د. عثمان عبدالملك الصالح – المرجع السابق – ص 58

[2] حيث انتهت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في 14 أبريل 1962 بأنه ((.. أن سلطة الحكومة في هذا المجال – تقصد ما تتخذه الحكومة من إجراءات عاجلة لمواجهة ظرف الضرورة – ليست ولا شك طليقة من كل قيد، بل تخضع لأصول وضوابط، فيجب أن تقوم حالة واقعية أو قانونية تدعو إلى التدخل، وأن يكون تصرف الحكومة لازماً لمواجهة هذه الحالة بوصفة الوسيلة الوحيدة لمواجهة الموقف، وأن يكون رائد الحكومة في هذا التصرف ابتغاء مصلحة عامة. وبذلك تخضه مثل هذه التصرفات لرقابة القضاء غير أن المناط في هذه الحالة لا يقوم على أساس التحقق من مدى مشروعية القرار من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقانون، وإنما على أساس توافر الضوابط التي سلف ذكرها أو عدم توافرها. فإذا لم يكن رائد الحكومة في هذا التصرف الصالح العام، بل اتجهت إلى تحقيق مصلحة خاصة مثلاً فإن هذا القرار يقع في هذه الحالة باطلاً)).
حكم المحكمة الإدارية العليا في القضيتين (956) و(958) – سنة (5) قضائية، أشار إليه د. محمد أحمد عبد النعيم – شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري – ص 108

عن ممارسة الرقابة، مما يبدو أنها فسرت ضمناً – ومن باب التلميح – اعتبار المراسيم بقوانين من الأعمال السياسية التي تندرج ضمن أعمال السيادة التي تخرج عن رقابة القضاء، فيما مدت رقابتها على توافرها في الثانية، على اعتبار ان التفويض نظام وضع الدستور أساسه ورسم حدوده وضوابطه فوجب لذلك أن يكون إجراءه على هذه الحدود والضوابط ومن ثم فإن رقابة المحكمة العليا تنبسط عليه[1].

أما الفترة الثالثة، فقد كانت بعد إنشاء المحكمة الدستورية العليا في 1979، حيث بسطت الأخيرة رقابتها في تقدير حالة الاستعجال التي تبرر قيام السلطة التنفيذية في إصدار القرارات بقوانين، ولم تفلح الحكومة المصرية في إقناع المحكمة بان صدور القرارات بقوانين يعد أمراً متروكاً لرئيس الجمهورية يخضع تقديره لرقابة مجلس الشعب وحده باعتباره من عناصر السياسة التشريعية التي لا تمتد إليها الرقابة الدستورية، فقد فندت المحكمة الدستورية العليا هذا الزعم وقضت قضت بعدم دستورية القرار بقانون رقم (44) لسنة 1979 بتعديل بعض أحكام قانون الأحوال الشخصية، لتخلف سند إصداره، وقد جاء في حكمها ((وحيث أنه لا ينال مما تقدم ما أثارته الحكومة من أن تقدير الضرورة الداعية لإصدار القرارات بقوانين عملاً بالمادة 147 من الدستور متروك لرئيس الجمهورية تحت رقابة مجلس الشعب باعتبار ذلك من عناصر السياسة التشريعية التي لا تمتد إليها الرقابة الدستورية، ذلك أنه كان لرئيس الجمهوري سلطة التشريع الاستثنائية طبقاً للمادة المشار إليها وفق ما تمليه المخاطر المترتبة على قيام ظروف طارئة تستوجب سرعة المواجهة وذلك تحت رقابة المجلس الشعب، إلا أن ذلك لا يعني إطلاق هذه السلطة في إصدار قرارات بقوانين دون التقيد بالحدود والضوابط التي نص عليها الدستور والتي سبق أن استظهرتها المحكمة ومن بينها أن يطرأ – في غيبة مجلس الشعب – ظروف من شانه توفر الحالة الداعية لاستعمال رخصة التشريع الاستثنائية وهو مالم يكن له قائمة بالنسبة للقرار بقانون المطعون عليه الأمر الذي يحتم إخضاعه لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية))[2].

---

[1] المرجع نفسه – ص 119 و120

[2] حكم المحكمة الدستورية العليا – مصر – الطعن رقم 28 – لسنة 2 قضائية – تاريخ الجلسة 1985/5/4 – مكتب فني 3 – رقم الجزء 1 – ص 195

http://www.eastlaws.com/AhkamView.aspx?I=36479&H=&HM=140200#1

المصدر: شبكة قوانين الشرق –آخر زيارة 2014/12/15

وفي حكم آخر مماثل، جاء في حيثياته ((....وتلك هي حالة الضرورة التي اعتبر الدستور قيامها من الشرائط التي تطلبها لمزاولة السلطة التنفيذية هذا الاختصاص استثناء من أصل قيام السلطة التشريعية على مهمتها الأصلية في المجال التشريعي إذا كان ذلك وكانت التدابير العاجلة التي تتخذها السلطة التنفيذية لمواجهة حالة الضرورة نابعة من متطلباتها فلا انفكاكها عنها يوقعها في حومة المخالفة الدستورية ذلك أن توفر حالة الضرورة – بضوابطها الموضوعية التي لا تستقل السلطة التنفيذية بتقديرها – هي علة اختصاصها بمواجهة الأوضاع الطارئة والضاغطة بتلك التدابير العاجلة بل هي مناط مباشرتها لهذا الاختصاص واليها تمتد الرقابة الدستورية التي تباشرها المحكمة الدستورية العليا للتحقق من قيامها في الحدود التي رسمها الدستور ولضمان إلا تتحول هذه الرخصة التشريعية – وهي من طبيعة استثنائية – إلى سلطة تشريعية كاملة ومطلقة لا قيد عليها ولا عاصم من جموحها وانحرافها))[1].

ويشير جانب من الفقه، إلى أن المحكمة الدستورية العليا لم تقض بعدم دستورية قرارات بقوانين من بين تلك التي صدرت في غيبة البرلمان إلا مرتين اثنتين فقط، فبالإضافة إلى الحكم السابق، أصدرت المحكمة الدستورية بتاريخ 2 يناير 1999 حكمها بعدم دستورية قرار رئيس الجمهوري بالقانون رقم (157) لسنة 1981 بإضافة بند جديد إلى المادة (34) من القانون رقم (95) لسنة 1980 لعدم وجود حالة ضرورة حقيقية تبرر إصداره في غيبة البرلمان، مما يدل على أن المحكمة الدستورية لم تتوسع في ممارسة رقابتها على مدى توافر حالة الاستعجال المبررة لإصدار المراسيم بقوانين في غيبة البرلمان[2]، وذلك على الرغم من كثرة استعمال سلطة التشريع الاستثنائي بواسطة القرارات بقوانين بضرورة ومن غير ضرورة، سواء قبل أو بعد صدور دستور 1971 بالرغم من هيمنة الحكومة على البرلمان لإصدار ما تريده من قوانين، على أن ذلك لم يؤد إلى ضبط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطاته وفقاً للمادة (147)، ويصف جانب الفقه[3]أن ((جل القرارات بقوانين التي صدرت بعد صدور الدستور لم تتوافر لها الشروط

---

(1) المحكمة الدستورية العليا المصرية – الطعن رقم 40 – لسنة 19 قضائية – تاريخ الجلسة 6-1-2001 – مكتب فني 9 – رقم الجزء 1 – ص 82

http://www.eastlaws.com/AhkamView.aspx?I=37084&H=&HM=142376#1

المصدر: شبكة قوانين الشرق –آخر زيارة 2014/12/15

(2) د. يسرى محمد العصار – دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري – دار النهضة العربية – القاهرة – 1999 – ص 211 وما بعدها

(3) جابر جاد نصار – المرجع السابق – ص 99

والقيود التي حددها الدستور لاستخدام هذه السلطة. وفي سنة 1990 على سبيل المثال في مقابل 12 قانوناً صادر عن مجلس الشعب اصدر رئيس الجمهورية 8 قرارات بقوانين. بل إن موضوعات القرارات بقوانين كانت اخطر وأهم من موضوعات القوانين البرلمانية)).

ولم يكن موقف القضاء الدستوري الكويتي بعيداً عن نظيره المصري، وتبلور موقفه في حكمين أساسين، حيث جاء في قرار لجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية الكويتية الصادر في 28 يونيو 1982 من أن ((حالة الضرورة الموجبة للتشريع الاستثنائي هي شرط سياسي لا قانوني، وهي بذلك تدخل في نطاق العمل السياسي الذي ينفرد رئيس الدولة بتقديره، وإذا كانت الرقابة على العمل السياسي متروكة أصلاً للسلطة التشريعية دون القضائية في الأحوال العادية، ولا تدخل فيها الحالة المطروحة. إلا أن القانون المطعون فيه وقد عرض على مجلس الأمة فأقره فإنما يكون قد أقر أيضاً حالة الضرورة المبررة لإصداره))[1].

إلا أن هذا المبدأ الذي أرسته هذه اللجنة قد نقض تماماً من قبل المحكمة الدستورية ذاتها، وقضت في عام 2012 بخضوع شرط الاستعجال لولايتها دونما اعتبار لما يثار من دفع بعدم اختصاصها بالنظر فيه نظراً لكونه من الأعمال السياسية التي لا تخضع لرقابة القضاء، وقد جاء في حيثيات هذا الحكم ((أن مساهمة السلطة التنفيذية في العمل التشريعي لا تعد من الأعمال السياسية لأنها تتعلق بما تباشره من عمل تشريعي على النحو المبين بالدستور، مقيدة في ذلك بالامتثال إلى نصوصه وأحكامه وعدم الخروج عليها، وغني عن البيان أن الدستور وإن أعطى للسلطة التنفيذية – بشروط خاصة – حق إصدار مراسيم من طبيعة تشريعية طبقاً للمادة (71) منه، استثناء من أصل قيام السلطة التشريعية على مهمتها الأصلية في المجال التشريعي، بيد أن هذه السلطة الاستثنائية لا يمكن ممارستها إلا في الحدود التي بينها نص هذه المادة، ومن بين هذه الشروط التي لا غنى عن وجوب الالتزام بها، أن تكون ممارستها لهذه السلطة الاستثنائية في ما بين أدوار انعقاد المجلس النيابي، أو في فترة حله، وان تكون هذه المراسيم الصادرة عنها من التدابير التي توجب الإسراع في اتخاذها ولا تحتمل التأخير، وألا تكون هذه المراسيم مخالفة للدستور، وهذه الشروط باعتبارها من القيود الإجرائية والموضوعية التي فرضها الدستور على ممارسة سلطتها الاستثنائية في هذا النطاق لا يجوز إسقاطها أو تجاوزها تذرعاً بأنها أعمال

---

[1] قرار لجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية في الطعن رقم (1982/2) بتاريخ 1982/6/28 دستوري – منشور بمجلة القضاء والقانون – الكويت – السنة العاشرة – العدد الأول – 1983 – ص 13، أشار إليه د. محمود صبحي علي السيد – المرجع السابق – ص 307

سياسية، إذ لا تستعصي على الفحص والتدقيق من قبل هذه المحكمة لدى ممارسة ولايتها بالفصل في مدى دستورية هذه المراسيم، للاستوثاق من مدى الالتزام في إصدارها بالقيود التي نص عليها الدستور، وانه لما كان التشريع الاستثنائي هو تشريع مؤقت إذ يبقى رهيناً بإرادة المشرع، لذا فقد اوجب نص المادة (71) عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة في أول اجتماع له، وللمجلس أن يبقيها فيقرها، أو لا يقرها فيسقطها، ليزول ما لها من قوة القانون، ورقابة مجلس الأمة على هذه المراسيم وان كان لها طابع قانوني، إلا أنها في حقيقتها رقابة سياسية، ليس من شأنها أن تحجب بأي حال عن هذه المحكمة اختصاصها ببسط رقابتها الدستورية على هذه المراسيم، ولا صحة في القول بأن إقرار المجلس لها من شأنه أن يحصنها من الطعن عليها بعدم الدستورية، وما يؤكد هذا النظر ويدعمه أن نص المادة (71) قد جاء صريحاً في اشتراط ألا تكون هذه المراسيم مخالفة للدستور، ومن البديهي أن القول الفصل في مدى اتفاقها أو تعارضها مع الدستور معقود أصلاً لهذه المحكمة – دون سواها – بما لها من اختصاص بالرقابة على دستورية التشريعات. وبالترتيب على ذلك، فإنه ليس في شأن إصدار المرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2012 والمرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2012 أن يكون بمنأى عن رقابة هذه المحكمة التي تخضع لها التشريعات كافة، ولا يعتبر إصدارهما من الأعمال السياسية على نحو ما ذهبت إليه إدارة الفتوى والتشريع، وبالتالي فإن الدفع المبين منها بعدم اختصاص هذه المحكمة بهذا الشأن يكون – من ثم – غير قائم على أساس صحيح وواجب الاطراح)) [1].

وكذلك فعل القضاء الأردني الذي مد رقابته على توافر حالة الاستعجال واستمرار قيامها للتدخل بواسطة القانون المؤقت لتعديل نصوص قانونية قائمة لا يمكن لها التصدي للظرف الاستثنائي المفاجئ، حيث قضت محكمة العدل العليا بأن ((... حالة الضرورة تقاس بوجود أحداث مفاجئة تشكل خطراً جسيماً وبما أن الأوضاع التي عالجها القانون المؤقت المذكور قائمة منذ شهور سابقة فيكون عنصر المفاجأة والمداهمة قد انتفي وبالتالي انتفت حالة الضرورة ذلك لأن الهدف من وضع القانون المعدل هو الرغبة في نصوص القانون القديم لسد النقص في أحكامه والقصور الذي ظهر نتيجة تطبيقه فتكون التعديلات التي وردت في القانون المؤقت لا تعني وجود خطر جسيم والدليل على ذلك أن القانون المؤقت المذكور قد طلب من الصحف توفيق أوضاعها لتلاءم نصوص القانون المؤقت خلال ثلاثة أشهر ومن ثم ثلاثة أشهر أخرى أي بعد ستة أشهر

---

[1] حكم المحكمة الدستورية الكويتية – الطعن المقيد في سجل المحكمة الدستورية برقم (15) لسنة 2012 – طعون خاصة بانتخابات مجلس الأمة – ديسمبر 2012 – ص 12

وهذا ينفي وجود حالة الاستعجال مما يعني إصدارها هذا القانون كان يمكن تأجيله إلى حين انعقاد مجلس الأمة وبذلك يكون مخالفاً للدستور)) [1].

أما القضاء الدستوري البحريني، فلا يوجد له موقف واضح من مسألة إخضاع شرط الاستعجال لرقابته، لعدم الدفع بعدم دستورية أي مرسوم بقانون بانتفاء شرط الضرورة منه. مع التنويه، بأن حكم المحكمة الدستوري في القضية رقم (ط. ن/08/2) الذي قضت فيه بأن ((الرقابة القضائية التي تباشرها على دستورية التشريعات العادية والفرعية، مناطها مخالفة التشريع لنص في الدستور، ولا تشمل بحث حالات التعارض بين القوانين، ولا شأن لها بالسياسة التشريعية التي ينتهجها المُشرع أو النظر في مدى ملاءمة التشريع أو ضرورته أو التنقيب عن بواعث إصداره)) لا يتعلق بموضوعنا الماثل، وإنما يتعلق بالمراسيم بقوانين التي صدرت أثناء فترة تعطيل الحياة البرلمانية، وقد قضت المحكمة بعدم قبول الدعوى.

ثانياً: موقف البرلمان من الرقابة على حالة الاستعجال الملجئة لإصدار المرسوم بقانون:

لقد رأينا في موقف القضاء المصري والكويتي، إن شرط الاستعجال خاضع لرقابة القضاء الدستوري كسائر الشروط اللازمة لإصدار المراسيم بقوانين، إلى جانب تأكيدهما على حق البرلمان في تقدير توافر شرط الاستعجال من عدمه، ويشاطر الفقه[2]القضاء الدستوري في ذلك.

وإذا كان للسلطة التنفيذية حرية في تقدير الظروف المستعجلة والطارئة وتقدير ضرورة التدخل أو عدم التدخل باتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير تتمثل بإصدار المراسيم بقوانين لمواجهة تلك الظروف، فإن البرلمان غير مُلزم بهذا التقدير، فله أن يبحث في تحقق هذه الظروف، سواء حدثت في وجود البرلمان واستمرت حتى غاب أو حدثت في فترة غيابه لأول مره، كما يكون للبرلمان أن يقدر جدوى بقاء المرسوم بقانون في ظل استمرار حالة الاستعجال أو انتفائها، وذلك كله تمهيداً لإصدار قراره بشأنه، فله أن يرفضها إذا لم يجد في تدخل السلطة التنفيذية ضرورة

---

[1] حكم محكمة العدل العليا – الأردن – القرار رقم (1997/226) فصل بتاريخ 1998/1/26
http://system.jba.org.jo/JBAapp/PrintDecision.aspx
المصدر: موقع نقابة المحامين الأردنيين

[2] د. سليمان الطماوي – المرج السابق – ص 511، د. محمود محمد حافظ – المرجع السابق – ص 26،د. عبدالعزيز خليفة – المرجع السابق – ص 200، د. يحيى الجمل – النظام الدستوري في الكويت – المرجع السابق – ص 220، د. ماجد راغب الحلو – المرجع السابق – ص 270، د. بدرية جاسر الصالح– المرجع السابق – ص 31، د. أنور أحمد رسلان – المرجع السابق – ص 124

ملحة لاستصدار هذه المراسيم بقوانين وله أن يقبلها إذا وجد ضرورة لذلك، ولا يعد ذلك تعديا من البرلمان على حق رئيس الدولة في تقديره للضرورة، بل يعد ذلك من صميم اختصاصاته التي أناط بها الدستور له على وجه الخصوص للرقابة على المراسيم بقوانين -وفقاً للنصوص المنظمة لها- بالإضافة إلى اختصاصه العام بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وضمان احترام الأخيرة للدستور.

هذا إلى جانب حق البرلمان الأصيل في إثارة المسئولية السياسية عن المراسيم بقوانين غير الملاءمة في تقديره[1].

ويقع على البرلمان مسئولية كبيرة في المراجعة والبحث في غياهب إصدار المراسيم بقوانين وعلى الأخص التحقق من توافر شرط الاستعجال، سواء داخل اللجان البرلمانية على النحو الذي رأيناه سابقاً، أو من خلال المناقشة العامة والتصويت عليه، ولكن لن تكون مهمته سهلة وميسورة، وإنما ستكون دقيقة وصعبة، لأن حالة الاستعجال المبررة لإصدار المراسيم بقوانين هي حالة مرنة - كما شرحت هذا سابقاً - تحتمل تفسيرات مختلفة مما يؤدي إلى تباين وجهات النظر - داخل البرلمان - في توافره من عدمه، كما أنها تتغير بتغير الظروف والأوقات، والحق إن الادعاء بتوافر حالة الاستعجال سهل في حين أن إثبات عدم توافرها من الصعوبة بمكان، وهذا يؤدي في واقع الحياة العملية إلى الحد من فاعلية هذا القيد الخاص بطبيعة ظرف الإصدار[2].

وقد أثيرت مسألة الاستعجال في المجلس الوطني البحريني في أكثر من مناسبة، وقد اعتبر مجلس النواب في رقابته لأحد المراسيم بقوانين المعروضة عليه، إن انتفاء حالة الاستعجال الملجئة لإصدار المرسوم بقانون يجعل من السلطة التنفيذية جهة غير مختصة بإصدار التشريع أصلاً، وكان الأولى بها أن يحال بصيغة مشروع قانون للبرلمان لإقراره وفق الإجراءات التشريعية الطبيعية[3]، وهذا ما قررته لجنة المرافق العامة والبيئة أبان مناقشتها للمرسوم بقانون

---

(1) انظر في تفصيل صلاحية البرلمان في إثارة المسئولية السياسية عن المراسيم بقوانين صفحة رقم (308) من هذه الأطروحة

(2) د. عثمان عبدالملك الصالح - المرجع السابق - ص 59

(3) كما أيدت الأستاذة رباب عبدالنبي العريض عضو مجلس الشورى هذا الرأي في مداخلتها على المرسوم بقانون رقم (48) لسنة 2012 بشأن غرفة تجارة وصناعة البحرين، وقالت ((بالنسبة إلى الأمر الشكلي، لاحظنا ـــ حتى في الجلسة السابقة ـــ أن المراسيم بقوانين غلبت على المشروعات بقوانين في هذا الفصل التشريعي بالذات، وبالتالي من المفترض ـــ بصفتنا مشرعين ـــ ألا نأخذ الاستثناء على أنه الأصل، وتصبح المراسيم بقوانين ممارسة تشريعية، لأن هذه العملية ـــ صراحة بالنسبة إلى المشرعين ـــ عملية=

رقم (79) لسنة 2006 بالتصديق على اتفاقية بين حكومة مملكة البحرين وحكومة دولة قطر بشأن إنشاء جسر يربط بين البلدين، وقد جاء في توصيتها ((توصي اللجنة المجلس الموقر برفض المرسوم بقانون رقم 79 لسنة 2006م بالتصديق على اتفاقية بين حكومة مملكة البحرين، وحكومة دولة قطر، بشأن إنشاء جسر يربط بين البلدين، والصادر بتاريخ 22 نوفمبر 2006م، وذلك لعدم دستوريته من الناحية الشكلية، وترى اللجنة أنه من الأولى بالسلطة التنفيذية أن تعرض الموضوع المطروح في صيغة مشروع بقانون، وتطلب نظره بصورة عاجلة، وفقا للأحكام والآجال الدستورية التي نظمتها المادة 87، وذلك بدلا من مخالفة أحكام الدستور، وإصداره في شكل مرسوم بقانون في غير حال الضرورة، ودون مسوغات مقبولة، وبذلك تقدم اللجنة تقريرها لمجلسكم الموقر ليتخذ ما يراه مناسبا بشأنه...))[1]، ومما يلاحظ على توصية اللجنة، أنها اعتبرت انتفاء شرط الاستعجال عيباً شكلياً ترتب عليه إصدار التشريع بواسطة سلطة غير مختصة، والرأي عندي أن تخلف شرط الاستعجال يعتبر من العيوب الموضوعية التي لم ينص الدستور على ضوابطها أو حدودها، بل ترك الأمر خاضعاً للسلطة التقديرية للبرلمان ليقدر مدى توافر شرط الاستعجال من عدمه، ليقرر ما يراه بشأنه.

وفي مثال آخر، رأت لجنة الشئون التشريعية والقانونية بمجلس الشورى عدم سلامة المرسوم بقانون رقم (48) لسنة 2012 بشأن غرفة تجارة وصناعة البحرين، حيث خلصت إلى ((1ـــ عدم توافر صفة الاستعجال لإصدار المرسوم بقانون. 2ـــ تشوب المرسوم بقانون شبهة عدم الدستورية. 3ـــ كما ترى أنه من الأجدى أن تتم صياغة تنظيم أحكام الغرفة من خلال مشروع قانون))[2].

=غير حميدة، والأصل هو أن المشروعات بقوانين تكون لدى السلطة التشريعية كي تتأنى فيها بحيث لا تكون هناك مخالفات دستورية أو لا توجد هناك مصلحة عامة في هذه المشروعات، فهذا المرسوم يعتبر من المراسيم المهمة التي تنظم المصالح التجارية ومصالح التجار مع بعضهم البعض، لذا نحن ـــ بصفتنا مشرعين ـــ نفضل أن يصدر هذا المرسوم على هيئة مشروع بقانون، لأن هناك الكثير من الأمور تحتاج إلى تعديل، وأنا قمت برصد كذا مادة في هذا المرسوم فيها شبهة عدم الدستورية. نحن في اللجنة وجدنا أنه لا توجد هناك تدابير في هذا المرسوم بقانون تتطلب استعجال أو ضرورة إصداره في غياب المجلس، وبالتالي نجد أنه لابد أن يصدر هذا المرسوم على هيئة مشروع بقانون))

[1] انظر: مضبطة جلسة مجلس الشورى رقم (17) المنعقدة بتاريخ 2013/2/18 – دور الانعقاد الثالث– الفصل التشريعي الثالث– ص 14

[2] أنظر: مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (9) المنعقدة بتاريخ 2007/3/13 – دور الانعقاد العادي الأول – الفصل التشريعي الثاني – ص 38

[2] انظر تقريرها المؤرخ في 7 فبراير 2013 – مرفق (2) بتقرير لجنة الشئون المالية والاقتصادية المؤرخ في 11 فبراير 2013 – ملحق رقم (1) صفحة 76 – مضبطة جلسة مجلس الشورى رقم (17) المنعقدة بتاريخ 2013/2/18 – دور الانعقاد الثالث – الفصل التشريعي الثالث

كما عبر بعض من أعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس الشورى عن امتعاضهم من صدور العديد من المراسيم بقوانين من غير ضرورة.

فقد عبر بعض الأعضاء عن عدم وجود ضرورة ألبته في بعض المراسيم بقوانين لعدم وجو مبررات مقنعة لإصدارها خصوصاً مع قرب انعقاد المجلس في دورته العادية[1]،ويرى آخرون انه لا يوجد حاجة حقيقية لتنظيم بعض الموضوعات المهمة بواسطة مراسيم بقوانين لعدم وجود ضرورة ملحة تتطلب اتخاذ هذه التدابير، في حين كان على الحكومة أن تقدمها للمجلس في صيغة مشروع بقانون يناقشه ويقره وفقاً للمجرى الطبيعي لسن القوانين وإعمالاً للحق الطبيعي للسلطة التشريعية في إصدار القوانين [2]، ويرى منهم أن إصدار المراسيم بقوانين من دون ضرورة يضعهم في حرج وريبة في قبوله [3]، وهذا ما دفع بالبعض بالمطالبة باستغلال هذه الأداة بشكل أفضل وأقل ومقتصر على الحالات التي يوجد بها ضرورة فعلية[4].

وقد يرى البرلمان انتفاء حالة الاستعجال، ولكن لاعتبارات مهمة ووفقاً لصلاحيته في التقدير والملاءمة من الناحيتين القانونية والسياسية، فيقرر الإبقاء على المرسوم بقانون والموافقة

---

(1) انظر على سبيل المثال، اجتماع رأي غالبية أعضاء مجلس النواب في عدم توافر شرط الضرورة الموجب لإصدار المرسوم بقانون رقم (32) لسنة 2011 بتعديل البند (هـ) من المادة (42) من المرسوم بقانون رقم (19) لسنة 2006 بشأن تنظيم سوق العمل، وقد رُفض هذا المرسوم بقانون فعلاً، انظر مضبطة جلسة مجلس النواب المنعقدة بتاريخ 2012/3/6 – دور الانعقاد العادي الثاني – الفصل التشريعي الثالث – ص 18 وما بعدها

(2) عبر عن ذلك كل من النائب عبدالحليم مراد والنائب السيد عبدالله مجيد العالي في مداخلتهما بشأن المرسوم بقانون رقم (78) لسنة 2006 بشأن التأمين ضد التعطل، انظر مضبطة جلسة مجلس النواب المنعقدة بتاريخ 2007/3/6 – دور الانعقاد العادي الأول – الفصل التشريعي الثاني – ص 37 و39

(3) وقد بين ذلك العضو عبدالرحمن إبراهيم عبدالسلام عضو مجلس الشورى بشأن المرسوم بقانون رقم (50) لسنة 2010 بتعديل بعض أحكام قانون الجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية والهيئات الخاصة العاملة في ميدان الشباب والرياضة والمؤسسات الخاصة الصادر بالمرسوم بقانون رقم (21) لسنة 1989، حيث قال ((التشريع أساسًا يصدر عن السلطة التشريعية وهي الجهة المختصة بالتشريع واستثناءً يصدر بمرسوم في حالة غياب المجلس ولظروف محددة حددها الدستور، أما أن يزج بمواد لا علاقة لها بالاستعجال ولا تعتبر ظروفًا خاصة مثل مسألة الجمع بين عضويتين، ولا نعلم كيف زُج بهذه المواد في هذا المرسوم بقانون؟ هذا يجعلني في حرج – كما ذكرت الأخت دلال الزايد – ولأننا نمثل السلطة التشريعية علينا أن نوافق على المرسوم وفيه مواد ليست لها الصفة والاستثناء الوارد في الدستور حول إصدار المراسيم، فنرجو من السلطة التنفيذية أن تتدارك مثل هذه الأمور حتى لا نقع فيها مرة أخرى، وشكرًا))
انظر: مضبطة جلسة مجلس الشورى رقم (9) المنعقدة بتاريخ 2011/12/12 – دور الانعقاد العادي الثاني – الفصل التشريعي الثالث – ص 33

(4) انظر مداخلة النائب محمد إسماعيل العمادي بخصوص المرسوم بقانون رقم (38) لسنة 2013 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (27) لسنة 2002 بإنشاء المحكمة الدستورية، انظر مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (11) المنعقدة بتاريخ 2013/1/18 – دور الانعقاد العادي الثالث – الفصل التشريعي الثالث – ص 39

عليه حماية للمصلحة العامة، ومن ذلك فقد وافق مجلس النواب على توصية لجنة الشئون المالية والاقتصادية بالموافقة على المرسوم بقانون رقم (78) لسنة 2006، بالرغم مما استبان لها من انتفاء حالة الاستعجال، وقد جاء في توصيتها بأنه ((بعد الاطلاع على ما تقدم والبحث في معطيات صدور المرسوم بقانون رقم 78 لسنة 2006م بشأن التأمين ضد التعطل، وبعد المناقشة المستفيضة، رأت اللجنة ما يلي: أولاً: انتفاء حالة الضرورة التي تستوجب إصدار هذا المرسوم بقانون، ثانياً: رأت اللجنة أنه تقديرا منها للمصلحة العامة التي تنضوي على حماية مصالح المتعطلين من المواطنين والتي يحقق صدور هذا المرسوم الغاية منها، فإنها توصي مجلس النواب الموقر بقبول صدور هذا المرسوم بالآلية التي تم بها والموافقة عليه))[1].

ثالثاً: موقف الباحث:

قد تتعمد الحكومة أحياناً التباطؤ في تقديم بعض مشروعات القوانين أثناء أدوار الانعقاد العادية لتصدرها في هيئة مراسيم بقوانين بذريعة توافر حالة الاستعجال خصوصاً لمشروعات القوانين المقدمة منها ابتداءً، ولا شك أن هذا المسلك يعد خطيراً لأنه يتضمن في جوهره اعتداء على سلطة البرلمان في التشريع، وهو جمع مؤقت بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن كان لهذا الجمع ما بين السلطتين ما يبرره عند قيام حالة الاستعجال فيجب أن يقتصر الاستثناء في هذه الحالة، لا أن تتذرع به السلطة التنفيذية لكي تضع البرلمان أمام الأمر الواقع[2]، أو أن تصدر المراسيم بقوانين بغرض تفادي بطء الإجراءات التشريعية الطبيعية فتعمد على إصدارها بداعي أهميتها دون أن تتوفر فيها حالة الاستعجال الملحة[3]، هذا من جهة.

---

(1) مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (8) المنعقدة بتاريخ 2007/3/6 – دور الانعقاد العادي الأول – الفصل التشريعي الثاني– ص 34

(2) أ. د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 69

(3) حيث عرضت الحكومة على مجلس النواب المرسوم بقانون رقم (46) لسنة 2010 بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات العسكري الصادر بالمرسوم بقانون رقم (34) لسنة 2002، وقد تضمن هذا المرسوم على استحداث محكمة تمييز عسكرية والتأكيد على استقلال أعضاء القضاء العسكري ومعادلة وظائفهم بالوظائف السلطة القضائية، وقد بينت الحكومة في مبررات إصدار هذا المرسوم ((وحيث أن صدور القانون قد يستغرق بالطرق العادية فترة طويلة ما بين إعداده المشروع وصياغته من هيئة التشريع والإفتاء القانوني وعرضه على الحكومة وتقديمه إلى مجلس النواب والشورى وكل ذلك تحت بصر المتهمين والأهالي وتطلعهم إلى ان تعرض الأحكام الصادرة ضدهم على محكمة التمييز، فقد تحتم إصدار المرسوم بقانون رقم (46) لسنة 2010 بإنشاء محكمة التمييز العسكرية بصفة مستعجلة بتعديل المادة (35) وإضافة المادتين (35 مكرر، 46 مكرر) إلى قانون العقوبات العسكري رقم 34 لسنة 2002/، مع إجراء بعض التعديلات على عدد من المواد الأخرى بما يتناسب مع مستجدات محكمة التمييز العسكرية كالتأكيد على استقلالية القضاء العسكري وتعيينهم بأمر ملكي، ومعادلتهم بنظرائهم في القضاء المدني، بالإضافة إلى إلغاء كل النصوص التي تتعارض مع هذا التعديل)).=

ومن جهة أخرى، قد تتسرع السلطة التنفيذية بإصدار مراسيم بقوانين موجودة لدى البرلمان كمشاريع قوانين لا يزال يناقشها ولم يقرها بعد، وهذا ما حصل في البحرين، حيث تسارعت السلطة التنفيذية بإصدار مرسومين بقانونين، كانا معروضين لدى مجلس النواب للمناقشة والتصويت، فأصدرتهما في العطلة البرلمانية تحت طائلة التدابير التي لا تحتمل التأجيل طبقاً للمادة (38) من الدستور، وهما:

المشروع بقانون	الإحالة	إصداره بمرسوم بقانون	تاريخ الإصدار
مشروع بقانون بإنشاء غرفة البحرين لتسوية المنازعات الاقتصادية والمالية والاستثمارية	قدم من الحكومة وأحيل لمجلس النواب بموجب المرسوم الملكي رقم (27) لسنة 2009 بتاريخ 2009/3/23	مرسوم بقانون رقم (30) لسنة 2009 بشأن غرفة البحرين لتسوية المنازعات الاقتصادية والمالية والاستثمارية	صدر المرسوم بقانون بتاريخ 2009/6/29 وأحيل إلى مجلس النواب بتاريخ 2009/7/12

=مرفق رقم (2) من تقرير لجنة الشئون الخارجية والأمن والدفاع الوطني رقم (2/ت – ف3 د1/2011) المؤرخ في 23 يناير 2011 – ملحق رقم (4) – مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (6) المنعقدة بتاريخ 2011/2/1– دور الانعقاد العادي – الفصل التشريعي الثالث.

وقد انتقد النائب خليل إبراهيم المرزوق عضو مجلس النواب هذا التوجه، حيث قال ((نتساءل: هل هذا اتفاق مع الدستور؟ هل هذا توافق مع ما أقره الدستور؟ أو أنه بما أن الدستور أوجد طريقا طويلا، وهذا الدستور لو ذهبنا إلى الجدل حول أن هل هو دستور توافقت عليه الإرادة الشعبية والإرادة الملكية بصدور توافقي، هذا قانون هذا مبدأ دستوري، الدستور الذي يصدر من مجلس تأسيسي أو من استفتاء شعبي أو بإرادة مشتركة من خلال مجلس منتخب، تعديلات أو ما شابه، هذا يسمى دستورا تعاقديا، الآن حتى على هذا المستوى تريد الحكومة وتقول لنا أن هذا الطريق سريع ولا نستطيع أن نصبر إلى أن نمرر هذا القانون! كم من المشاريع – إذا وافقنا على هذا المبرر للاستعجال – ينطبق عليها هذا المبدأ؟ أليس دمج هيئتي التقاعد...، الناس تلح على أن يصدر هذا التشريع؟ أليس قانون الاستملاك كان في السابق إلى أن صدر الآن، ذهب الوزير إلى أن اللائحة التنفيذية لم تصدر! أليس ما تعهدت به البحرين من معاهدات تستوجب عليها إصدار...، كل التشريعات يجب أن تصدر بصفة الاستعجال بمراسيم ولا نحتاج إلى أن نذهب بها إلى السلطة التشريعية. أنا أقول: من كتب هذا الكلام بأن مبررات الاستعجال بأنه الطريق عبر السلطة التشريعية طريق طويل أعتقد أن فيه نقوصا بالمبادئ الدستورية. هل يحق لنا – أنا سأتساءل هنا – أن نقول لأنه إذا رفعنا مقترحا بقانون إلى الحكومة الموقرة لإعادة صياغته يكون الطريق طويلا فعلينا ألا نرفع مقترحا بقانون؟ نأتي به مباشرة ونسميه مشروعا بقانون؟ لا يمكن أن نتجاوز الدستور في هذا الأمر))

نفس المضبطة السابقة – ص 26

مشروع بقانون بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (5) لسنة 2002 بالموافقة على الانضمام إلى اتفاقية لقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة	قدم من الحكومة وأحيل لمجلس النواب بموجب المرسوم الملكي رقم (29) لسنة 2014 بتاريخ 2014/5/6	مرسوم بقانون رقم (70) لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (5) لسنة 2002 بالموافقة على الانضمام إلى اتفاقية لقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة	صدر المرسوم بقانون بتاريخ 2014/11/26 وأحيل إلى مجلس النواب بتاريخ 2014/12/21

من هنا أقول، لابد وأن تراعي السلطة التنفيذية مبدأ الفصل بين السلطات كلما أمكن ذلك، فعليها أن لا تستغل شرط الاستعجال غير المنضبط في تنظيم مسألة معينة تراها غاية في الأهمية، خصوصاً وأنه لا ينبغي الخلط بين أهمية التشريع وحالة الاستعجال، فلا تلازم حتمي بينهما، ذلك أن أهمية التشريع تنبع من الهدف منه والذي يرتبط دائماً بدور المشرع في معالجة الأوضاع القائمة في المجتمع وسد النقص في كافة مجالاته، أما حالة الاستعجال فتتعلق بحدوث أمر لا يمكن توقعه ولا دفعه أثناء غياب المشرع الأصيل مما يوجب الإسراع بالتدخل التشريعي من قبل السلطة التنفيذية لمعالجته، وقد تحدث أمور أثناء انعقاد البرلمان تستدعي التدخل التشريعي لتنظيمها مما يعبر عن أهمية التشريع، لكن نفس هذه الحالات لا تشكل حالة استعجال تسوغ التدخل لتنظيمها أثناء غياب المجلس لانتفاء الحكمة من التدخل [1].

كما أن على السلطة التنفيذية أن تستغل أية حلول ملامة ومناسبة لا يترتب عليها أضرار بالحقوق والمكتسبات في حال ما لو رفض البرلمان المرسوم بقانون إذا رأى انتفاء حالة الاستعجال التي استندت عليها السلطة التنفيذية في إصدار المرسوم بقانون، فهناك طرائق أخرى يمكن معالجة الأمر بها، ومثال ذلك:

أ- تنظيم الموضوعات ذات الطابع الاقتصادي والمالي، حيث يمكن للحكومة أن تقدم بشأنها مشروع بقانون (بصفة مستعجلة) ينظر وفق أحكام المادة (87) من دستور البحرين التي

---

(1) د. محمود صبحي على السيد – المرجع السابق – ص 305

تنص على ((كل مشروع قانون ينظم موضوعات اقتصادية أو مالية، وتطلب الحكومة نظره بصفة عاجلة، يتم عرضه على مجلس النواب أولا ليبت فيه خلال خمسة عشر يوما، فإذا مضت هذه المدة عرض على مجلس الشورى مع رأي مجلس النواب إن وجد، ليقرر ما يراه بشأنه خلال خمسة عشر يوما أخرى، وفي حالة اختلاف المجلسين بشأن مشروع القانون المعروض، يعرض الأمر على المجلس الوطني للتصويت عليه خلال خمسة عشر يوما، وإذا لم يبت المجلس الوطني فيه خلال تلك المدة جاز للملك إصداره بمرسوم له قوة القانون)).

وقد أكدت على هذا الفهم، لجنة الخدمات بمجلس النواب البحريني بصدد دراستها للمرسوم بقانون رقم (76) لسنة 2006م بشأن منح حق امتياز تشغيل وإدارة ميناء سلمان، وحق امتياز تشغيل وإدارة وتطوير ميناء خليفة بن سلمان، حيث جاء في توصياتها ((إن اللجنة إذ تنظر إلى مشروع خصخصة الموانئ الحكومية – ميناء سلمان وميناء خليفة بن سلمان – لوصفه أحد المشروعات الاقتصادية المهمة والحيوية، وذات الأبعاد والانعكاسات المؤثرة على مجمل الاقتصاد الوطني، وحجم إيرادات الدخل القومي لمملكة البحرين من ناحية خفض كلفة النقل البحري، وتطوير الصناعات اللوجستية، ورفع حجم المناولة، وتطوير الخبرة المحلية، إذ تقدر اللجنة الجهود التي تبذلها الحكومة في سبيل تطوير مرافق الموانئ الوطنية، وتحويل مملكة البحرين إلى منطقة مسافة وترانزيت إقليمية ودولية، وإن اللجنة إذ اطلعت على الدستور وعلى الأخص المواد 32/أ،37،38،87 منه، وعلى المذكرة التفسيرية، وعلى اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وبعد اطلاعها على رأي لجنة الشؤون التشريعية والقانونية، وعلى الرأي الدستوري والقانوني الصادر عن دائرة الشؤون القانونية، وعلى توضيحات وزارة المالية ممثلة في المؤسسة العامة للموانئ البحرية، وبعد البحث، والمداولة، والدراسة المستفيضة للجانبين، الشكلي الدستوري، والموضوعي الفني، قد انتهت إلى الآتي: إن اللجنة وإن كانت تؤكد على حيوية هذا المشروع بالنسبة للاقتصاد الوطني، إلا أنها ترفض تكريس أعراف برلمانية غير دستورية من شأنها التوسع في إصدار لوائح الضرورة دون مقصد حقيقي بما يفضي إلى سلب الاختصاصات الأصيلة للسلطة التشريعية في ممارسة دور التشريع وسن القوانين. ثانيا: إن اللجنة واستنادا إلى السلطة التقديرية المعقودة للمؤسسة التشريعية في تقدير سلامة ومبررات إصدار المرسوم بقانون خلال فترة غياب السلطة التشريعية، وبعد دراستها لمبررات الاستعجال في إصدار المرسوم بقانون التي قدمتها وزارة المالية، لم تجد في سياق هذه المبررات ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير،

وعليه توصي اللجنة المجلس الموقر برفض المرسوم بقانون رقم 76 لسنة 2006م بشأن منح حق امتياز تشغيل وإدارة ميناء سلمان، وحق امتياز تشغيل وإدارة وتطوير ميناء خليفة بن سلمان، والصادر بتاريخ 22 نوفمبر 2006م وذلك لعدم دستوريته من الناحية الشكلية، وترى اللجنة أنه من الأولى للسلطة التنفيذية أن تعرض الموضوع المطروح في صيغة مشروع بقانون، وتطلب نظره بصورة عاجلة وفقا للأحكام والآجال الدستورية التي نظمتها المادة 87 من الدستور، والتي تنص على أن كل قانون ينظم مشروعات اقتصادية أو مالية، وتطلب الحكومة نظره بصفة عاجلة، يتم عرضه على مجلس النواب أولا ليبت فيه خلال 15 يوما، فإذا مضت هذه المدة عرض على مجلس الشورى مع رأي مجلس النواب إن وجد، ليقرر ما يراه بشأنه خلال 15 يوما أخرى، وفي حالة اختلاف المجلسين بشأن مشروع القانون المعروض يعرض الأمر على المجلس الوطني للتصويت عليه خلال 15 يوما، وإذا لم يبت فيه خلال تلك المدة جاز للملك إصداره بمرسوم له قوة القانون، وذلك بدلا من مخالفة أحكام الدستور وإصداره في شكل مرسوم بقانون في غير حالة ضرورة، ودون مسوغات مقبولة، وشكرا معالي الرئيس))[1].

ب-تنظيم الموضوعات الهامة وفقاً للمجرى الطبيعي لسن التشريعات مع استخدام طابع الاستعجال في مناقشتها وفقاً لما نصت عليه المادة (227) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب[2]، التي تتيح للمجلس والحكومة طلب النظر في أي موضوع عن طريق الاستعجال. ذلك أن مناقشة وإقرار القوانين لا تكون معقدة أو تستغرق وقتاً طويلاً في بعض الأحيان، فيمكن للبرلمان أن ينظر أي مشروع بقانون بصفة الاستعجال -حتى غير الموضوعات المالية -وينتهي منه في غضون فترة قصيرة جداً إذا كان ذو أهمية قصوى، حتى في حالة الاختلاف بين المجلسين، وتشهد السوابق البرلمانية في البحرين على صحة هذا الكلام، ومثال ذلك:

---

[1] مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (8) المنعقدة بتاريخ 2007/3/6- دور الانعقاد العادي الأول- الفصل التشريعي الثاني- ص 69

[2] حيث نصت على أنه ((يجرى بحث الموضوعات المستعجلة قبل غيرها في المجلس ولجانه، ولا تسرى عليها أحكام المواعيد العادية المقررة في هذه اللائحة. وللمجلس أن يقرر مناقشة الموضوعات المستعجلة في الجلسة ذاتها على أن تقدم اللجنة المختصة تقريرها إلى المجلس في ذات الجلسة، كما يجوز في هذه الحالة أن يقرر المجلس أخذ الرأي النهائي على مشروع القانون في ذات الجلسة وفقا للمادة (115) من هذه اللائحة. ويعتبر الموضوع مستعجلاً إذا ما طلب ذلك رئيس المجلس أو خمسة من أعضاء المجلس على الأقل أو الحكومة. وفيما عدا ما نصت عليه المادة (87) من الدستور ، للمجلس في جميع الأحوال أن يقرر العدول عن الاستعجال وإتباع الإجراءات العادية ، ويجب النص على صفة الاستعجال في قرار الإحالة إلى كل من المجلس واللجان. ولا تخل أحكام هذه المادة بأي حكم خاص بحالة من حالات الاستعجال المنصوص عليها في الدستور أو في هذه اللائحة)).

- احالة الحكومة بتاريخ 2014/5/15 لمجلس النواب مشروع قانون بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وبعد دراسته من قبل اللجان المختصة، قرر مجلس النواب الموافقة عليه بتاريخ 2014/6/3[1]، وأحاله إلى مجلس الشورى بتاريخ 2014/6/5، وقرر الأخير الموافقة عليه بتاريخ 2014/6/16[2]، وبهذا تكون السلطة التشريعية – بغرفتيها – قد انتهت من مناقشته وإقراره خلال (31) يوم من إحالته من الحكومة، وقد صدق عليه جلالة الملك وأصدره بتاريخ 2014/8/7 برقم (32) لسنة 2014، ونشر بالجريدة الرسمية في 2014/8/28.
- احالة الحكومة بتاريخ 2014/6/4 لمجلس النواب مشروع قانون بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون الجنسية البحرينية لعام 1963، وبعد دراسته من قبل اللجان المختصة، قرر مجلس النواب الموافقة عليه بتاريخ 2014/6/17[3]، وأحاله إلى مجلس الشورى في ذات اليوم، وقرر الأخير الموافقة عليه بتاريخ 2014/6/19[4]، وبهذا تكون السلطة التشريعية – بغرفتيها– قد انتهت من مناقشته وإقراره خلال (15) يوم من إحالته من الحكومة، وقد صدق عليه جلالة الملك وأصدره بتاريخ 2014/7/7 برقم (21) لسنة 2014، ونشر بالجريدة الرسمية في 2014/7/24.
- وافق مجلس النواب بتاريخ 2014/4/8على الاقتراح بقانون بتعديل قانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001[5] واحاله إلى الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون، ومن ثم احالته الحكومة بهذا الشكل بتاريخ 2014/5/22، وبعد دراسته من قبل اللجان المختصة، قرر مجلس النواب الموافقة عليه بتاريخ 2014/6/3[6]، وأحاله إلى مجلس الشورى بتاريخ 2014/6/5، وقرر الأخير

---

(1) انظر: مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (32) المنعقدة بتاريخ 2014/6/3 – دور الانعقاد العادي الرابع – الفصل التشريعي الثالث – ص 30

(2) انظر: مضبطتي جلسة مجلس الشورى الاستثنائية الرابعة المنعقدة بتاريخ 2014/6/12 والجلسة (32) المنعقدة بتاريخ 2014/6/16 – دور الانعقاد العادي الرابع – الفصل التشريعي الثالث

(3) مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (34) المنعقدة بتاريخ 2014/6/17 – دور الانعقاد العادي الرابع – الفصل التشريعي الثالث

(4) مضبطة جلسة مجلس الشورى الاستثنائية الخامسة المنعقدة بتاريخ 2014/6/19– دور الانعقاد العادي الرابع – الفصل التشريعي الثالث

(5) مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (24) المنعقدة بتاريخ 2014/4/8 – دور الانعقاد العادي الرابع – الفصل التشريعي الثالث

(6) مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (32) المنعقدة بتاريخ 2014/6/3 – دور الانعقاد العادي الرابع – الفصل التشريعي الثالث

الموافقة عليه بتاريخ 2014/6/16 وإعادة إلى مجلس النواب لاختلاف المجلسين عليه[1]، وقرر مجلس النواب الموافقة عليه – للمرة الثانية بسبب تعديل مجلس الشورى في بعض أحكامه – بتاريخ 2014/6/24[2]، وبهذا تكون السلطة التشريعية – بغرفتيها – قد انتهت من مناقشته وإقراره خلال (32) يوم من إحالته من الحكومة بالرغم من الاختلاف بين المجلسين، وقد صدق عليه جلالة الملك وأصدره بتاريخ 2014/7/23 برقم (24) لسنة 2014، ونشر بالجريدة الرسمية في 2014/8/7.

يذكر أن هذا المشروع قد أحاله جلالة الملك إلى المحكمة الدستورية[3] بتاريخ 2014/6/25، لتقرير مدى دستوريته[4].

وبتحليل موجز لهذا المشروع، نجد أن إجراءات سنه قد استغرقت (4) شهور إجمالاً وفقاً لإجراءات إصدار القوانين العادية، وتبدو هذه المدة قصيراً جداً لاستصدار أي قانون عادي بدءً من إجراءاته الأولية ووصولاً إلى مراحله النهائية. حيث بدأ هذا المشروع كاقتراح بقانون وأحيل إلى الحكومة ثم هيئة التشريع والإفتاء القانوني ورجع إلى الحكومة، وإحالته إلى مجلس النواب وأحاله إلى مجلس الشورى الذي أعاده إلى مجلس النواب، ثم أحيل إلى المحكمة الدستورية، وفي النهاية صدق عليه جلالة الملك وأصدره.

ج- يملك البرلمان صلاحية تقديم طلب إلى رئيس الدولة للدعوة لاجتماع غير عادي – وبصفة عاجلة – في فترة عطلته لمناقشة أمر طارئ وحيوي يستلزم دراسته من قبل البرلمان، وقد أباح الدستور المصري والكويتي والبحرين ذلك[5].

---

[1] مضبطة جلسة مجلس الشورى رقم (32) المنعقدة بتاريخ 2014/6/16 – دور الانعقاد العادي الرابع – الفصل التشريعي الثالث

[2] مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (35) المنعقدة بتاريخ 2014/6/24 – دور الانعقاد العادي الرابع – الفصل التشريعي الثالث

[3] بموجب الأمر الملكي رقم (36) لسنة 2014 بإحالة المادة (5) مكرراً من مشروع قانون بتعديل بعض أحكام قانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 إلى المحكمة الدستورية – منشور بالجريدة الرسمية – العدد (3162) – تاريخ 2014/6/26 – ص 8

[4] انظر قرارها في الإحالة الملكية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية برقم (إ.ح.م/2014/2) لسنة قضائية (12) – بتاريخ 9 يوليو 2014 – منشور بالجريدة الرسمية – العدد (3165) – الخميس 17 يوليو 2014 – ص 53

[5] حيث نصت المادة (166) من دستور مصر (المعدل) لعام 2014 على أنه ((يجوز انعقاد مجلس النواب في اجتماع غير عادي لنظر أمر عاجل، بناءً على دعوة من رئيس الجمهورية، أو طلب موقع من عُشر أعضاء المجلس على الأقل))، كما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة (88) من الدستور الكويتي من أنه ((يدعى مجلس الأمة ، بمرسوم ، لاجتماع غير عادي إذا رأى الأمير ضرورة لذلك ، أو بناء على طلب أغلبية أعضاء المجلس))، وأخيراً نصت عليه الفقرة الأولى من المادة (75) من دستور البحرين التي نصت على أنه=

من جماع ما تقدم، يتضح جلياً أهمية الرقابة على حالة الاستعجال الموجبة لإصدار المراسيم بقوانين، وعلى الرغم من اتفاق الفقه على أهمية الرقابة على شرط الاستعجال نظراً لخطورته، إلا أنه اختلف في الجهة التي تتولى الرقابة عليها؟ هل البرلمان فقط أم القضاء فقط؟ أم الجهتان؟

يذهب جانب من الفقه[1] إلى أن تقدير توافر شرط الاستعجال هو أمر متروك لرئيس الدولة يمارسه تحت رقابة البرلمان وذلك نظراً لطبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وعلى اعتبار أن إصدار الأخيرة للمراسيم بقوانين من غير ضرورة هو اعتداء على اختصاص الأولى في التشريع، ومن ثم يجب أن يترك تقديرها للسلطة التشريعية وحدها والتي يمكنها أن تخضع السلطة التنفيذية للمساءلة السياسية طبقاً للأوضاع المحددة في الدستور، لأن القضاء لا يستطيع أن يراجع السلطة التنفيذية في تقدير قيام حالة الاستعجال من عدمه.

وقد أيد القضاء الكويتي هذا الاتجاه وفقاً لما أسفر عنه قرار لجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية في وقت سابق في قرار الصادر بتاريخ 28 يونيو 1982، حيث بينت بشأنه حالة الضرورة (الاستعجال) بأنها ((شرط استثنائي لا قانوني وهي بذلك تدخل في نطاق العمل السياسي الذي ينفرد رئيس الدولة بتقديره، وإذا كانت الرقابة على العمل السياسي متروكة أصلاً للسلطة التشريعية دون القضائية في الأحوال العادية، ولا تدخل فيها الحالة المطروحة)) إلا أن القضاء الكويتي قد عدل عن هذا الرأي وأخضع شرط الاستعجال لرقابته على النحو الذي رأيناه سلفاً.

وبخلاف ما تقدم، يرى جانب آخر من الفقه [2] أن جعل تقدير شرط الاستعجال خاضعاً لرقابة البرلمان وحده سوف يجعل من هذه الرقابة – في أغلب الأحوال – متسمة بطابع سياسي، ومن ثم يفقد هذا الشرط الجوهري مدلوله الحقيقي أو الحكمة الأساسية من تقريره، وهي تقييد السلطة التنفيذية والحيلولة بينها وبين إساءة استعمال هذه السلطة الخطيرة، لذا فإن تقدير شرط الاستعجال يجب أن يخضع لرقابة القضاء إلى جانب الرقابة البرلمانية، فالرقابة القضائية تتميز

=((يُدعى كل من مجلسي الشورى والنواب، بأمر ملكي، إلى اجتماع غير عادي إذا رأى الملك ضرورة لذلك، أو بناء على طلب أغلبية أعضائه)).

[1] أ. د. سعد عصفور – النظام الدستوري المصري – 1980 – ص 131، أ. د. محسن خليل – القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة – 1968 – ص 642 و683، أ. د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – الطبعة 4 – 1976 – 514، أشار إليهم أ. د. سامي جمال الدين – المرجع السابق ص69

[2] د. محمود محمد حافظ – المرجع السابق – ص 269

بالحيدة والطابع القانوني المحض وتمثل ضمانة حقيقة لإعمال نصوص الدستور واحترام أحكامه، ويجب أن تكون هذه الرقابة شاملة لجميع عناصر الاستعجال والضرورة، لأن نظرية الضرورة ليست نظرية سياسية وإنما نظرية قانونية، وبعبارة أخرى لا تخرج الضرورة السلطة التنفيذية (الإدارة) من نطاق تطبيق "مبدأ الشرعية" الذي يجب أن يطبق بصفة دائمة، سواء في الظروف العادية أم الاستثنائية. ولا شك أن صلاحية السلطة التنفيذية في تقدير حالة الاستعجال تعتبر سلطة تقديرية، ولكن السلطة التقديرية لا تنجو من رقابة القضاء، بل أنها تخضع لهذه الرقابة بما يضمن تحقيق الصالح العام وعدم إساءة استعمال السلطة.

وأنا من جانبي أعضد الرأي الأخير لرجاحة مبرراته، نظراً لأن شرط الاستعجال ليس له مقياس منضبط وواضح يمكن الاستناد عليه، كما أنه لم يعد خافياً على أحد ما تصدره بعض الحكومات من مراسيم بقوانين بذريعة حالة الاستعجال استناداً إلى حقها الدستوري في ذلك، فتفوت على المشرع الأصلي تنظيم العديد من الموضوعات الحيوية في هيئة مشروعات بقوانين عادية، وخصوصاً في المسائل الجوهرية المتعلقة بحقوق وحريات الأفراد، وكان من الأوجب تنظيمها بقانون يقره البرلمان بعد دراسة وتأني، وحتى لا ينقلب الاستثناء- وهو إصدار المراسيم بقوانين - إلى أصل في التشريع ولكي تبقى المراسيم بقوانين ممارسة تشريعية طبيعية[1].

---

[1] وفي هذا الشأن، يقول بعض أعضاء مجلس الشورى بخصوص المرسوم بقانون رقم المرسوم بقانون رقم 48 لسنة 2012م، بشأن غرفة تجارة وصناعة البحرين، ما نصه:

العضو رباب عبدالنبي العريض:

((نحن في لجنة الشؤون التشريعية والقانونية رفضنا هذا المرسوم بقانون لأمرين: الأمر الشكلي، والأمر الموضوعي. بالنسبة إلى الأمر الشكلي، لاحظنا ـــ حتى في الجلسة السابقة ـــ أن المراسيم بقوانين غلبت على المشروعات بقوانين في هذا الفصل التشريعي بالذات، وبالتالي من المفترض ـــ بصفتنا مشرعين ـــ ألا نأخذ الاستثناء على أنه الأصل، وتصبح المراسيم بقوانين ممارسة تشريعية، لأن هذه العملية ـــ صراحة بالنسبة إلى المشرعين ـــ عملية غير حميدة، والأصل هو أن المشروعات بقوانين تكون لدى السلطة التشريعية كي تتأنى فيها بحيث لا تكون هناك مخالفات دستورية أو لا توجد هناك مصلحة عامة في هذه المشروعات، فهذا المرسوم يعتبر من المراسيم المهمة التي تنظم المصالح التجارية ومصالح التجار مع بعضهم البعض، لذا نحن ـــ بصفتنا مشرعين ـــ نفضل أن يصدر هذا المرسوم على هيئة مشروع بقانون، لأن هناك الكثير من الأمور تحتاج إلى تعديل، وأنا قمت برصد كذا مادة في هذا المرسوم فيها شبهة عدم الدستورية. نحن في اللجنة وجدنا أنه لا توجد هناك تدابير في هذا المرسوم بقانون تتطلب استعجال أو ضرورة إصداره في غياب المجلس، وبالتالي نجد أنه لابد أن يصدر هذا المرسوم على هيئة مشروع بقانون. بالنسبة إلى الأمور الموضوعية التي رأيناها في هذا المرسوم بقانون)).

العضو لولوة صالح العوضي:

((أولاً: أتفق ـــ تقريبًا ـــ مع معظم ما ذهبت إليه الأخت رباب العريض فيما يتعلق بالشروط الشكلية والموضوعية الواجب توافرها لإصدار أي مرسوم بقانون. ثانيًا: أؤيدها أيضًا في أننا في هذا الدور صارت الغلبة للاستثناء بدل الأصل، الاستثناء في الدستور البحريني هو للمراسيم بقوانين والأصل لمشروعات القوانين أو اقتراحات القوانين التي تُقدّم من السلطة التشريعية في حين أننا اليوم=

والخلاصة إذن، إن السلطة التقديرية التي يتمتع بها رئيس الدولة في هذا الجانب إنما تقتصر على تقدير ملاءمة أو عدم ملاءمة التدخل بواسطة المراسيم بقوانين لمواجهة ظروف معينة، وهو في ذلك يخضع لرقابة البرلمان السياسية، أما عدا ذلك من جوانب أخرى فإن سلطته مقيده بما ورد في الدستور من قيود معينة وهو في ذلك يخضع لرقابة القضاء إلى جانب رقابة البرلمان، فإذا كان الثاني يملك عدم إقرار المراسيم بقوانين بأثر رجعي كما هو الحال في مصر والكويت، وبأثر مباشر كما هو الحال في البحرين، فإن للأول أن يقضي بإلغاء المرسوم بقانون لعدم المشروعية – كما سنرى لاحقاً –وهو حكم ذو أثر رجعي بدوره، ولا شك أن في وجود كلا الرقابتين ضمانة مهمة، إذ الغالب أن يهتم البرلمان بالجواب السياسية في المرسوم بقانون بينما يركز القضاء اهتمامه على الجوانب القانونية والدستورية[1].

=وصلنا إلى رقم 48 من المراسيم بقوانين التي صدرت في هذه الفترة. صحيح أن مملكة البحرين مرّت في فترة عصيبة، فترة فيها تأرجح، لكن ذلك لا ينبغي أن يكون معيارًا لإقرار المراسيم بقوانين أيًا كانت العيوب التي تلحق بها)).

العضو دلال جاسم الزايد:

((شكرًا سيدي الرئيس، أنا أؤكد رأي الأخت رباب العريض وما تبعه من رأي الأخت لولوة العوضي، وما تناولته الأخت رباب العريض هو ما انتهى إليه رأي لجنة الشؤون التشريعية والقانونية في مجلس الشورى، وكذلك الإخوة في مجلس النواب. لقد تكلمنا عدة مرات في موضوع المراسيم، ونحن نعيد الكلام، ونلفت النظر في هذا الشأن أيضًا إلى أننا نتمنى على من يضع المراسيم بقوانين أن يتقيّد تمامًا بما ورد في المادة 38 من الدستور. بالنسبة إلى موضوع تنظيم غرفة تجارة وصناعة البحرين لا يوجد اختلاف نهائيًا عليه من ناحية التنظيم، ولكن مواطن التنظيم التي وردت في هذا المرسوم تجعلنا في السلطة التشريعية ـــ بصفتنا نحن المعنيين بتطبيق المادة 38 من الدستور ـــ نلتزم ببنودها كما وردت، ونحن نكون في حرج، وخاصة فيما يتعلق بالمراسيم. أي أنه بالنسبة إلى الناحية الشكلية للمرسوم لا يُشترط في صدوره أن يتوافر فيه شرط أن يصدر في غيبة انعقاد المجلسين أو أن تكون هناك حالة ضرورة واستعجال فقط، لأن المادة 38 ورد في نهاية الفقرة الأولى منها عبارة «على ألا تكون مخالفة للدستور»، إذن الضابط للأمر ليس فقط ضابطًا شكليًا، وإنما هو ضابط شكلي وضابط موضوعي، وهو ما يتحرى عنه أعضاء السلطة التشريعية في هذا الجانب. نحن في الضابط الأول، أعني صدور المرسوم في غيبة المجلسين، وجدنا أنه متوافر، ولكن فيما يتعلق بعنصر الاستعجال والضرورة، وجدنا أن الأمر ذاته توقف عنده الإخوة في مجلس النواب وكذلك في مجلس الشورى، وهيئتا المستشارين في المجلسين أشارتا إلى هذه النقطة، وهناك ملاحظة مهمة مفادها أنه تمت مخاطبة الحكومة من كلا المجلسين للتحقق من دواعي الاستعجال، وبحسب ما ورد في التقارير وما هو ثابت في المضابط فإنه لم يتم الرد على هذا الجانب. وإن أغفلنا عنصر الاستعجال والضرورة وأخذنا بمبدأ أننا قد نقدرها من دون انتظار هذا الرد من الحكومة فإن ضابط القيد الموضوعي في مخالفة أحكام الدستور ـــ كما أوضحتها الأخت رباب العريض تفصيلاً ووردت في تقرير اللجنة التشريعية والقانونية ـــ هو ما جعلنا نأخذ بمبدأ الرفض. ونحن نكرر أنه على من يضع المراسيم ـــ أعني الجهة المختصة بوضع المراسيم ـــ أن تتحرى مدى تلاؤم هذه المواد مع أحكام الدستور، حتى لا نكون في حرج)).

أنظر: مضبطة مجلس الشورى في جلسته رقم (17) المنعقدة بتاريخ 2013/2/18 – دور الانعقاد العادي الثالث – الفصل التشريعي الثالث – ص 14 و17 و18

[1] أ. د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 76

المطلب الثالث: صلاحية البرلمان بتعديل المراسيم بقوانين:

بعد أن تنتهي اللجان البرلمانية من مراجعة المرسوم بقانون، فإنها ترفع تقريرها المتضمن توصياتها إلى رئيس المجلس الذي يقوم بدوره بعرض التقرير على مكتب المجلس للتنسيق ووضعه بجدول أعمال الجلسة التالية وفقاً لخطة العمل المقررة[1]، لمناقشته بالجلسة العامة تمهيداً لاتخاذ القرار بشأنه.

ونصت اللوائح الداخلية في مصر والبحرين على سريان الإجراءات الخاصة بمناقشة مشروعات القوانين على المراسيم بقوانين في المجلس[2]، وذلك مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص[3]، فيعمل به بشكل خاص دون انتقاص أو اجتهاد.

ونتيجة لما تقدم، قد تسفر مناقشة المراسيم بقوانين عن امتعاض بعض أعضاء المجلس من بعض أحكام ومواد المرسوم بقانون التي قد يرى المجلس عدم اتساقها مع الوضع القائم أو مخالفة بعضها لأحكام الدستور أو أية أسباب أخرى تبرر الرفض الجزئي لجانب من مواد المرسوم بقانون[4]، وهنا يتبادر إلى الذهن تساءل مهم، هل يملك المجلس إمكانية تعديل المرسوم

---

[1] المادة (17) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، والبند (أ) من المادة (18) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والبند (أ) من المادة (18) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى

[2] المادة (177) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، والمادة (1/124) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والمادة (1/123) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

[3] المادة (177) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب

[4] لقد ثار خلاف ونقاش طويل في مجلس الشورى البحريني بخصوص أحد مواد المرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2013 بشأن تنظيم جمع المال للأغراض، وهي المادة رقم (11) التي تنص على ((يحظ على المرخص له مخالفة شروط الترخيص وفي حالة المخالفة يجوز للوزارة أن تصدر قراراً بإلغاء الترخيص ووقف عمليات جمع المال وسحب حصيلة الجمع وإنفاقها في وجوه النفع العام التي تراها)) وقد انقسم الرأي بشأن سلامتها الدستورية إلى قسمين.

يرى الأول وجود شبهة عدم دستورية في هاتين المادتين، وقد وقفت عليها لجنة الشئون التشريعية والقانونية بمجلس الشورى في تقريرها بشأن هذا المرسوم بقانون المؤرخ في 13 مايو 2014 وأوصت المجلس بعدم سلامته من الناحية الدستورية، وفي مداخلة لعضوة مجلس الشورى الأستاذة دلال الزايد حيث قالت ((أحببت أن أوضح أن ما انتهينا إليه في اللجنة التشريعية هو استمرار الرأي في مسألة وجود شبهة دستورية في المادة 11 وإن اختلفت التسميات بين لفظي "مصادرة" و"سحب" إلا أن اللفظين ينتهيان إلى الأثر القانوني ذاته، وهو الاستيلاء على المال، ويجب ألا يكون اختلاف المفردتين ... هو المبرر لوضع الإطار الدستوري لهذه الكلمة ...)) وقد أيدها العضو جمال محمد فخرو النائب الأول لرئيس مجلس الشورى، حيث قال ((لن أكرر ما ذكرته زميلتي الأخت دلال الزايد، أعتقد أن كل ما ورد على لسانها صحيح، ويجب أن نتأنى وألا نوافق على هذا القانون بوجود هذه المادة، واضح وضوح الشمس أن هذا القانون أعطى السلطة التنفيذية حق المصادرة سواء أطلق عليها "سحب" أو "مصادرة" وأعتقد أنها مخالفة صريحة للمادة 9 من الدستور ...))، وانضم إليها العضو الدكتور الشيخ خالد بن خليفة آل خليفة رئيس لجنة الشئون الخارجية والدفاع والأمن الوطني بقوله ((أؤكد شكرنا للجنة الشئون التشريعية والقانونية على موقفها الصحيح. لا أريد تكرار ما قالته الأخت دلا الزايد والأخ جمال فخرو بخصوص شبهة =

بقانون–أثناء فترة العرض – أسوة بصلاحياته في تعديل المشروعات بقوانين على النحو الوارد في الفقرة السابقة بالرغم من اختلاف طريقة وضع كل من المرسوم بقانون والمشروع بقانون وطبيعة كل منها ؟

للإجابة عن هذا التساؤل، أبين موقف المشرع والفقه الدستوري من مسألة صلاحية البرلمان في تعديل المراسيم بقوانين المعروضة عليه، وذلك وفق الفروع الآتية:

الفرع الأول: موقف المشرع:

لقد انقسم موقف المشرع بخصوص مسألة تعديل نصوص المراسيم بقوانين في فترة المداولة والتصويت عليها إلى قسمين.

يذهب القسم الأول –ويمثل الغالبية–إلى عدم السماح للبرلمان بتعديل أي نص من نصوص المراسيم بقوانين عند عرض المرسوم بقانون عليه لإقراره بموجب نص في القانون العادي ينظم هذه المسألة كما هو المعمول به في الكويت والبحرين، حيث حظرت اللوائح الداخلية لمجلس الأمة ومجلسي النواب والشورى على نحو صريح وواضح عدم إمكانية تعديل المراسيم بقوانين أثناء فترة عرضها للرقابة عليها، وإمكانية تعديلها وفقاً للمجرى العادي في تعديل أي قانون بواسطة تقديم وسيلة "الاقتراح بقانون"، وبهذا فقد نأت اللوائح الداخلية (القانون العادي) بالمجلس عن إمكانية تعديل المراسيم بقوانين، وقصر حقه في قبوله أو رفضه برمته.

=عدم الدستورية، لأن الأمر واضح جداً، نحن نتكلم عن أموال سواء سحبتها أو صادرتها فالنتيجة واحدة في كلتا الحالتين، وكما جاء في المادة 9 من الدستور أنها مصادرة، وبالتالي فإن موقف اللجنة صحيح، ونرجو أن يتوخى المجلس الحذر في اتخاذ قراره في هذا الشأن))، كما جاء في مداخلة العضوة الأستاذة لولوة صالح العوضي بقولها ((أن الكلام الذي طرحته الأخت دلال الزايد والأخ جمال فخرو وما تلاها من مداخلات صحيح، فهناك شبهة عدم دستورية ... أصل هذه الموال هو التبرعات، المشروع وصفها بالأموال العامة، لا أستطيع أن أقول أنها أموال عامة، لأن مصدرها الأساسي هو جمع التبرعات، وبالتالي من الخطأ أن أقول أن هذه الأموال تعتبر أموالاً عامة يجوز للدولة التصرف فيها ...))، فيما يرى العضو عبدالعزيز حسن أبل أنه ((... أمام هذه المعضلة أرى أنه إذا كان هناك مخرج فعلينا أن نتريث، أو كما تفضل الأخ جمال فخرو أن تعيد الحكومة النظر فيه وتسحبه وتعدل فيه وأعتقد أن هذا الأفضل حتى لا نصوت بعد قبوله، أنا مقتنع بعد تمرير أي شيء به شبهة دستورية، وخاصة أن رأي السلطة التشريعية بالنسبة إلي رأي مقدم، وشكراً)).
أما الرأي الثاني فيرى سلامتها من الناحية الدستورية، وقد أيد ذلك رأي لجنة الخدمات (اللجنة المختصة بدراسة المرسوم بقانون بصفة أصلية) في تقريرها التكميلي رقم (1) بخصوص المرسوم بقانون المشار إليه والمؤرخ في 15 مايو 2014، حيث أوصت المجلس بالموافقة على المرسوم بقانون وعدم تضمن هذا المرسوم على شبهة عدم الدستورية، وأيدتها مداخلة المستشار القانوني بوزارة العدل والشئون الإسلامية والأوقاف ووزير شؤون مجلسي الشورى والنواب.
انظر مضبطة جلسة مجلس الشورى رقم (33) المنعقد بتاريخ 2014/6/23 – دور الانعقاد العادي الرابع – الفصل التشريعي الثالث – ص 22 وما بعدها

وتطبيقاً لما سبق نصت المادة (113) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أنه ((لا تقبل في اللجنة أو المجلس اقتراحات التعديل في نصوص المراسيم بقوانين))، فيما نصت المادة (123) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أنه ((لا يجوز التقدم بأية اقتراحات بالتعديل في نصوص أي مرسوم بقانون صادر طبقا لأحكام المادة (38) من الدستور))، وهو ذات ما نصت عليه المادة (122) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

فيما اكتفت أنظمة أخرى على ما استقرت عليه السوابق الدستورية في حظر تعديل المراسيم بقوانين أثناء فترة العرض دون وجود نص صريح بذلك، وهو ما نراه في النظام المصري، فنجد أن هذا الحظر لم يتولد بواسطة نصاً فيه أو في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على النحو الذي أفصحت به على نحواً صريح بعدم جواز التقدم بأية اقتراحات بالتعديل لأي قرار بقانون صادر وفق لوائح الأزمات المنصوص عليها بالمادة (74) أو قانون التفويض طبقا لأحكام المادة (108) من الدستور[1]، وإنما تولد الحظر – في ظل دستور 1971- نتيجة ما استقرت عليه السوابق الدستورية في أن المجلس لا يملك عند عرض المرسوم بقانون عليه أن يعدل فيه، فإما أن يقره أو يرفضه بالكامل، وإذا رأى أنه يحتاج إلى بعض التعديل، تقدم أعضاءه باقتراح بقانون مستقل بتعديله – بعد أن يتم إقراره والتصويت عليه – بأثر رجعي فيما لو رأى المجلس ذلك وتوافرت الأغلبية الخاصة المطلوبة لنفاذ القوانين بأثر رجعي، أو بأثر فوري لا يمس القرار بقانون في المدة السابقة [2].

وفي إضافة محمودة للمشرع المصري تواكب الطابع الاستثنائي والعاجل للمراسيم بقوانين، منحت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب تقديم اقتراح بقانون بتعديل القرار بقانون بصفة الاستعجال تنظره اللجنة المختصة بالتزامن مع المرسوم بقانون، وهو ما جاء بنص المادة (176) منها والتي نصت على أنه ((تعتبر الاقتراحات التي يقدمها الأعضاء بتعديل بعض أحكام القرار بقانون اقتراحات بمشروعات قوانين تتبع في شأنها الإجراءات المنصوص عليها في هذه اللائحة. ويجوز لرئيس المجلس أن يعرض على المجلس إحالة هذه الاقتراحات إلى اللجنة المختصة بنظر القرار بقانون لدراستها بطريق الاستعجال وتقديم تقرير عنها إلى المجلس مع القرار بقانون لنظرهما معا. فإذا رفض المجلس الاقتراح بمشروع القانون بالتعديل، اعتبر كأن لم يكن))، وأرى في هذا النص، أنه راعى ما قد يتولد من المناقشة من مخالفات في أي نصوص المرسوم بقانون،

---

[1] المادة (174) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب

[2] أحمد هبه – المرجع السابق – ص 145

فسمح بإزالتها وتصحيحها من خلال تقديم اقتراح مشروع قانون مستقل، ليتم البت فيه في ذات الوقت التي يناقش فيه المرسوم بقانون.

أما القسم الثاني، فهو يسمح للبرلمان – بخلاف الأول والثاني– بإمكانية تعديل أي نص من نصوص المرسوم بقانون أثناء عرضه عليه بموجب نص صريح في الدستور، وهذا الاتجاه يتبناه المشرعين الأردني والقطري، حيث نصت الفقرة الثانية من البند من المادة (94) من الدستور الأردني على أنه ((ويكون للقوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها وله أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها ...))، فيما نصت المادة (70) من دستور قطر على أنه ((وللمجلس ... أن يرفض أيا منها أو أن يطلب تعديلها خلال أجل محدد))[1]، ويلاحظ على النص القطري أنه تضمن على حكماً ليس له مثيل في الدساتير المقارنة إذ أنه– وفقاً لما يوحي إليه ظاهر النص– لم يتح لمجلس الشورى تعديل أي نص من نصوص المرسوم بقانون بمفرده، وإنما أجاز له أن يطلب من السلطة التنفيذية أن تعدلها خلال فترة معينة يحددها هو، وبالتالي فإن لم تتمثل السلطة التنفيذية لهذا الطلب ولم تعدل المرسوم وفقاً لرغبة المجلس خلال المدة التي حددها، زال ما له من قوة القانون.

والجدير بالذكر، عندما يقوم البرلمان بتعديل بعض أحكام القانون المؤقت المعروض عليه، فلا بد من الحصول على تصديق وإصدار جديد من قبل الملك، والنشر في الجريدة الرسمية مرة أخرى، لافتراض أن التعديل قد جاء بأحكام جديدة أو أنه حذف وألغى أحكام سابقة وبالتالي لا بد من إصدار ونشر هذه القوانين بعد تعديلها كي يتمكن أفراد الشعب من العلم بما طرأ عليها من تعديلات[2].

الفرع الثاني: موقف الفقه:

لقد انقسم الفقه الدستوري في خلافه بين مؤيد ومعارض في مسألة منح البرلمان الحق في تعديل المرسوم بقانون إبان فترة عرضه عليه لإقراره والتصويت عليه، إلى قسمين.

---

[1] المادة (70) من الدستور الدائم لدولة قطر الصادر عام 2005 – منشور بالجريدة الرسمية العدد (6) السنة (45) بتاريخ 2005/6/8

[2] د. محمد سالم محمد – المرجع السابق – ص 400

حيث يناوئ جانب من الفقه [1]ما ذهب إليه الاتجاه الغالب من المشرعين في مسألة حظر تعديل أي نص من نصوص المرسوم بقانون أثناء نظر البرلمان، ويرون أن هذا الحظر يفرض تقييداً على صلاحية السلطة التشريعية التي تعتبر عضو التشريع الأصيل، فمادامت تملك أن تصدر أي تشريع ابتداءً، وأن تعدل أي تشريع نافذ، وتملك رفض المرسوم بقانون برمته، فمن باب أولى أن تملك تعديل المراسيم بقوانين التي هي مجرد قرارات إدارية – قبل إقرارها من البرلمان – والتي ليست لها من القانون إلا قوته – وبصورة مؤقتة – وليس طبيعته، وذلك كله وفقاً للقاعدة الأصولية " من يملك الكل يملك الجزء "، حتى وأن خلا الدستور من هذا الحق، فإن مجرد لائحة داخلية للمجلس – أياً كانت وسيلة إصدارها – لا تستطيع أن تحرم المجلس من حق دستوري له المتمثل بحقه بالتشريع في أي مرحلة من مراحل التشريع[2]، سواء في مرحلة إعداد تشريع جديد، أو مرحلة إلغاء تشريع قائم أو تعديله.

فالأولى منح البرلمان حق تعديل المراسيم بقوانين قبل إقرارها، ولا يوجد ما يمنع من إمكان تعديل البرلمان لها جزئياً قبل إقرارها، وهذا القول – بالإضافة إلى ما سبق – يسمح باختصار الوقت والإجراءات لأنه إذا اقتصر دور البرلمان على مجرد قبول المرسوم بقانون أو رفضه بأكمله، فإما أن يرفضه لمجرد عدم موافقته على جانب يسير منها ليعود من جديد إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لإنشاء قانون جديد لا يختلف عما ورد في المرسوم بقانون كثيراً، وأما أن يقبل المرسوم بقانون رغم عدم اقتناعه ببعض أحكامه[3] أو إقراراً للأمر الواقع وخوفاً من

---

[1] د. سليمان محمد الطماوي – السلطات الثلاث ... – ص 70، د. رأفت فودة – المرجع السابق – ص 460

[2] وها ما أكد عليه النائب الشيخ جاسم أحمد السعيدي عضو مجلس النواب في مداخلته في النقاش الطويل بخصوص إمكانية تعديل بعض مواد المرسوم بقانون رقم (78) لسنة 2006 بشأن التأمين ضد التعطل، حيث قال ((الأمر الآخر – معالي الرئيس – اللائحة الداخلية التي أشرت إليها، قضية إما أن نأخذ القانون برمته ونوافق عليه أو نتركه برمته، وهذا خطأ في اللائحة لأن الدستور أعطانا الفرصة، إذن هذه الـ 124 من اللائحة يجب أن ننظر إليها، إما أن نعطل هذه المادة ونستطيع أن نعدل بعض المواد في هذا الجانب لكي نستطيع أن نعمل، إذا جاز لنا بالأعلى بأننا نرفض القانون أو نوافق عليه برمته كاملا، من باب أولى ويجيز لنا أن نعدل، فهذا هو الأولى، فاللائحة فيها من القصور ما الله به عليم، ولذلك كما تفضلت اللائحة هي التي حكرت علينا هذه الأمور، تفضلت – جزاك الله خيرا – ودعوتني على أساس أن نتكلم في هذه القضية)). وذات المضمون أشار إليه النائب الشيخ إبراهيم محمد بوصندل، حيث يقول ((في هذا المرسوم – معالي الرئيس – واضح جدا أن هناك نية في إصدار هذا المرسوم – بالذات – قبل انعقاد المجلس، وهذا واضح في تصريحات سعادة الوزير وفي تصريحات اللجنة التي قابلت أو حضرت نقاش الموضوع مع لجنة المجلس، يقول سعادة الوزير: إن أمام المجلس الإقرار أو الرفض – هذا معروف – العبارة المختلف عليها، ولا نريدهم أن يعدلوا عليه، لماذا؟ يتكلم إذا صح الخبر ولدي العدد لا نريدهم أن يعدلوا عليه، لماذا؟ هؤلاء نواب الشعب، لماذا لا يعدلون عليه إذا رأوا في التعديل ضرورة أو رأوا في التعديل شيئا، أو رأوا من مرئياتهم ومن مرئيات من يمثلونه أن يعدلوا عليه؟ ...)) مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (8) المنعقدة بتاريخ 2007/3/6 – دور الانعقاد العادي الأول – الفصل التشريعي الثاني – ص 41 و44

[3] د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري ... – ص 272

إشاعة القلق في الحقوق والمراكز القانونية، ومن ثم قد يكون في علاج هذه المشاكل أن يسمح للمجلس التشريعي بتعديل هذه القرارات حتى لا يرفضها بالكامل[1].

كما يكون من شأن حرمان البرلمان من صلاحية تعديل المرسوم بقانون مباشرة عدم توخي حكمة منح السلطة التنفيذية حق إصدار المراسيم بقوانين الذي يصدر لمواجهة ظروف عاجلة، وهذه الظروف قد يزول بعضها في الوقت الذي يكون معروض فيه على البرلمان، وفي مثل هذه الحالة ينبغي أن يسمح له بالتعديل لكي يجعله متفقاً مع الظروف القائمة[2] لكونه صاحب الولاية العامة بالتشريع التي تمكنه من استرداد اختصاصه وهو ينظر أمر الموافقة على المرسوم بقانون فيقر جزء منه ويقوم بتعديل جزء آخر دونما داع إلى الموافقة عليه كلية ثم يعود بعد ذلك إلى تعديل جزء منه بمقتضى قانون عادي وهو أمر يملكه دون نزاع[3].

وتطبيقاً للرأي المتقدم، يرى جانب من الفقه الكويتي[4]، أن هذا التقييد على حق مجلس الأمة في تعديل المراسيم بقوانين يمثل تقييدا لاختصاصات السلطة التشريعية كما نص عليها الدستور، وهذه السلطة لا يجوز تقييد اختصاصها المنصوص عليها بالمواد (51) وغيرها المتعلقة بممارسة مجلس الأمة لاختصاصاته، مما يعد مخالفة صريحة لنص المادة (109) التي تطلق لعضو مجلس الأمة "حق اقتراح القوانين" الذي يشمل مكنة العضو في اقتراح تعديل المراسيم بقوانين قبل اعتماده ليصبح قانوناً.

وبخلاف ما سبق، يرى جانب آخر من الفقه [5]عدم إمكانية تعديل المراسيم بقوانين نظراً لعدم إمكانية الجزم باتجاه إرادة المشرع الدستوري- في مصر- الضمنية إلى منح هذه السلطة للمجلس بما لها من أهمية وخطورة قد تصل إلى الحد الذي يتأثر به مضمون القرار مما ينعكس أثره بالتأكيد على ما قد تكون هذه القرارات بقوانين قد رتبته من حقوق أو ما استقرت به مراكز قانونية، وبشكل عام، إن تعديل مرسوم بقانون – الذي يتميز بانضباطه التشريعي والمعالجة المناسبة لما صدر من أجله – سيؤدي إلى إشاعة القلق والفوضى في الحقوق والمراكز القانونية التي ترتبت فعلاً واستقرت بموجب المرسوم بقانون – قبل التعديل –، كما أن ذلك سوف يفتح

---

(1) أحمد هبه – المرجع السابق – 145

(2) محمد بن أحمد البنعلي – المرجع السابق – ص 184

(3) أ. د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا – المرجع السابق – ص 63

(4) د. علي السيد الباز – المرجع السابق – ص 117

(5) د. علاء عبدالمتعال – المرجع السابق – ص 76 و116

الباب أمام الطعن بعدم المشروعية بالنسبة للمرسوم بقانون قبل التعديل بغض النظر عن إقراره من المجلس بعد تعديله، لأن هذا التشريع صار ذات طبيعة مزدوجة بما أنه تشريع يعالج موضوعاً واحداً، فهو ما زال قراراً إدارياً بتطبيق المعيار الشكلي طالما أنه لم يتم إقرار على الوضع والصورة التي صدر بها، وفي نفس الوقت قد بات تشريعاً يأخذ حكم التشريعات البرلمانية بمجرد إقراره من قبل السلطة التشريعية وذلك بعد إجراء التعديل عليه، وهذا ما لا يستقيم مع طبيعة القواعد القانونية ولا يقبله النظام القانوني السليم، وعلى ما يبدو أن هذا الفهم وأمام صمت المشرع الدستوري عن هذه المسألة، فإنه قد نشأ عرف دستوري من اضطراد البرلمان المصري على الموافقة على ما يعرض عليه من قرارات بقوانين كما هي دون إدخال أية تعديلات عليها، مما خلق معه اعتقاد في نفوس الأعضاء على مدار الفصول التشريعية المتعاقبة أن مجرد التفكير في تقديم اقتراح بتعديل ما جاء بهذه القرارات بقوانين بات أمراً محظوراً.

كما يضاف لما سبق، أن رئيس الجمهورية له الحق الدستوري في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها المجلس وفقاً لما نصت عليه المادة (112) من دستور 1971[1]، في حين نصت المادة (113)[2]على كيفية إعادة المجلس النظر فيه من جديد والأغلبية المطلوبة لإقراره للمرة الثانية، ومن ثم فالوظيفة التشريعية نتاج مشاركة بين المجلس ورئيس الجمهورية، غير أن رئيس الجمهورية لا يملك سوى الاعتراض على مشروع القانون جملة، دون تعديل فيه ثم إصداره معدلاً. أما القرار بقانون فإن رئيس الجمهورية يضعه ويصدره، ثم يعرضه على المجلس لاتخاذ قرار فيه، فإذا أجزنا للمجلس أن يعدل فيه، لفوتنا على رئيس الجمهورية حق الاعتراض على هذا التعديل بحسبانه تشريعاً، ولهذا لزم أن يفرغ أي تعديل يراه في صورة اقتراح جديد بمشروع قانون بذلك[3].

الفرع الثالث: موقف الباحث:

إن حصر سلطة البرلمان في قبول المراسيم بقوانين أو رفضها دون تعديل يضعف من رقابته عليها، فلو أن البرلمان يملك تعديلها لكان في ذلك الإفادة والفاعلية خصوصاً وأنه سيقلل

---

(1) والتي تنص على ((لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها)).

(2) والتي تنص على ((إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس الشعب رده إليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس إياه. فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً واصدر. وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً واصدر)).

(3) أحمد هبه – المرجع السابق – ص 145 و146

من حالات الطعن بعدم الدستورية، فيكون تدخله بالتعديل لتلافي ما يظهر للبرلمان أثناء المناقشة من وجود شبهة عدم دستورية في بعض نصوصه، لان إقرار البرلمان لكثير من المراسيم بقوانين يتم بالرغم من قناعة بعض أعضائه بأن المراسيم بحالتها المعروضة أمام البرلمان تتطلب-أحياناً- تنقيتها من بعض المثالب الدستورية بل والتشريعية في بعض الحالات[1].

لهذا، أرجح ما ذهب إليه الرأي الأول من حجج وجيهة وسائغة تنادي بمنح البرلمان صلاحية تعديل المرسوم بقانون بما يجعله يتوافق مع الظروف القائمة وتفادي رفضه لعدم اقتناع البرلمان بجزئيات يسيره منه من الناحية الموضوعية أو لانتفاء شرط الاستعجال منه أو لأخطاء شكلية وموضوعية في صياغة أحكامه[2]، خصوصاً إذا نالت من أحد الحقوق والحريات العامة[3]،

---

(1) د. علي عبدالفتاح محمد خليل – تشريعات الضرورة ... – ص 42

(2) تقول الأستاذة دلال الزايد عضو مجلس الشورى بشأن عيوب الصياغة الموضوعية بصدد مداخلتها على المرسوم بقانون رقم (50) لسنة 2010 بتعديل بعض أحكام قانون الجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية والهيئات الخاصة العاملة في ميدان الشباب والرياضة والمؤسسات الخاصة الصادر بالمرسوم بقانون رقم (21) لسنة 1989، بأنه ((أرى أنه من المعيب علينا اليوم بصفتنا مشرعين ـــ وأنا أتكلم هنا عن نفسي ولا أشمل الجميع ـــ أن نوافق على مرسوم تشوبه هذه الشائبة في الوقت الذي ندعو فيه إلى مسألة تحسين وتجويد القوانين، وبشكل خاص المراسيم لأنها تأتي باختصاص تشريعي بحت يختص به المجلس التشريعي. ونحن دائمًا نكرر ونقول: إن على من يضع المراسيم ـــ أو مضمون المراسيم ـــ التي تستدعي الحاجة وضعها لأسس معينة أن يراعي عند وضعها الأسس المحددة ولا يخرج بمواد لا علاقة لها بالأسس التي أراد الخروج بها من هذا المرسوم؛ لذلك أنا أختلف مع ما انتهى إليه تقرير اللجنة، ولست موافقة على هذا المرسوم، وشكرًا)).

مضبطة مجلس الشورى جلسة رقم (5) المنعقدة بتاريخ 2013/11/25– دور الانعقاد العادي الرابع– الفصل التشريعي الثالث– ص 24

(3) وفي هذا يقول الدكتور عبدالعزيز حسن أبل عضو مجلس الشورى ورئيس المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مداخلته بخصوص المرسوم بقانون بخصوص المرسوم بقانون رقم (50) لسنة 2010م بتعديل بعض أحكام قانون الجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية والهيئات الخاصة العاملة في ميدان الشباب والرياضة والمؤسسات الخاصة الصادر بالمرسوم بقانون رقم (21) لسنة 1989م، من أنه ((أود أن أشير إلى أن هذا المرسوم صدر في سنة 2010م، أي في عهد الإصلاح، وأيضًا في القرن الواحد والعشرين، بمعنى أننا في عهد وقرن متقدم ينظر إلى حقوق الإنسان، ولا يعقل أن من صاغ هذا المرسوم قد فاتته هذه المواضيع. البحرين صدقت على العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وبالتالي هي ملتزمة بجوهر محدد، والمادة 31 من الدستور تقول: "ولا يجوز أن ينال التنظيم أو التحديد من جوهر الحق أو الحرية"، فلا أفهم ـــ مع كل الاحترام والتقدير للإخوة القائمين على الصياغة ـــ هل فاتتهم هذه المقدمات؟ هل فاتهم ـــ مثلاً ـــ أن البحرين دولة مدنية منذ أن أنشئت وأنها دول حضارية، وهي جزء من منظومة العالم، وأن الناس في القرن الواحد والعشرين ونحن نعود إلى القرون الوسطى ـــ مع كل الاحترام والتقدير ـــ ونعود القهقري؟! هذا لا يعقل، ما تقوله الأخت دلال الزايد صحيح، وهذا ما قلته سابقًا، أتصور أن الذي قام بصياغة هذا المرسوم جلس في غرفة مغلقة ولم يسمع المذياع ولم يشاهد التلفزيون ولم يتابع الأخبار ولم يسمع أن العالم قائم على حقوق الإنسان بحيث يأتي ويضع قيدًا على من يعمل، ليس فقط في جمعية سياسية ـــ رغم أننا مشرعون في العمل السياسي ـــ بل حتى في جمعية أهلية ... أعتقد أن المرسوم بقانون به جانب إيجابي يدعم تعزيز الرياضة في البحرين، ولكن رغم قناعتي بأن هذه النقاط بها عدم دستورية، وعدم صحة، وعدم التزام بجوهر حقوق الإنسان، ومع توصية اللجنة على تمريره، فإنني أرى أنه إذا كان به تعديل فليعدل ـــ كما وعدت المؤسسة العامة للشباب والرياضة بذلك ـــ حرصًا على صورة مملكة البحرين الوضاءة، وحرصًا على رقي وحضارة وصورة مملكة البحرين ومكانتها بين الأمم الراقية...))

انظر مضبطة جلسة مجلس الشورى رقم (5) المنعقدة بتاريخ 2013/11/25 – دور الانعقاد الرابع – الفصل التشريعي الثالث– ص 25

فيضطر تحت وطأة تحقيق المصلحة العامة ومصلحة المواطنين أن يوافق عليه دون مراعاة لشرط الاستعجال المنصوص عليه بالدستور[1]، وهذا ناتج عن ما تتسم به الرقابة البرلمانية من طابع سياسي يؤهلها من الرقابة على ملاءمة المرسوم بقانون مع الظروف والوقائع المصاحبة لإصداره كما سنرى لاحقاً.

ومادام البرلمان عملاً بالقاعدة الأصولية المتعارف عليها "من يملك الكل يملك الجزء" يملك رفض المرسوم بقانون وإسقاط آثاره السابقة والمستقبلية، فيكون من باب أولى منحه صلاحية تعديل أحكام سارية من حيث الماضي ليجعلها تتلاءم مع الأوضاع المستقبلية.

ولما كان إصدار المراسيم بقوانين يخضع لتقدير السلطة التنفيذية لمواجهة حالة الاستعجال والضرورة في غياب البرلمان، فهل تستطيع السلطة التنفيذية أن تقوم بتعديل المرسوم بقانون المعروض على البرلمان بواسطة مرسوم بقانون آخر وفقاً لتقديرها؟

للإجابة عن هذا السؤال، ينبغي التفريق بين ثلاث مراحل.

المرحلة الأولى، وهي السابقة على عرض المرسوم بقانون على البرلمان، وهذه المرحلة لا تثير أية إشكالية، فيجوز للحكومة – بناءً على سلطتها في التشريع في حالة الاستعجال- أن تعدل المرسوم بقانون السابق بمرسوم بقانون معدل على أن تعرضها على البرلمان وفق الإجراءات والمدد الدستورية.

أما المرحلة الثانية، وهي مرحلة العرض على البرلمان. وقد حدث في البحرين، بأن صدر بتاريخ 2010/7/15-بالفترة ما بين الفصلين التشريعيين الثاني والثالث – المرسوم بقانون رقم (34) لسنة 2010 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (60) لسنة 2006 بشأن إعادة تنظيم دائرة الشؤون القانونية، تضمن تعديل مجموعة من المواد ومن ضمنها المادتين (3) و(4)، وقد

---

[1] وتطبيقاً لهذا، اضطر مجلس النواب إلى الموافقة على المرسوم بقانون رقم (78) لسنة 2006 بشأن التأمين ضد التعطل، تحقيقاً للمصلحة العامة بالرغم مما ارتأته كل من الجنة الشئون التشريعية والقانونية واللجنة المعنية بدارسته (اللجنة المشتركة بين لجنة الشئون المالية والاقتصادية ولجنة الخدمات) بعدم دستورية هذا المرسوم بقانون لانتفاء شرط الضرورة المبرر لإصداره، وقد جاء في رأي وتوصية اللجنة الأخيرة ما نصه ((بعد الاطلاع على ما تقدم والبحث في معطيات صدور المرسوم بقانون رقم 78 لسنة 2006م بشأن التأمين ضد التعطل، وبعد المناقشة المستفيضة، رأت اللجنة ما يلي: انتفاء حالة الضرورة التي تستوجب إصدار هذا المرسوم بقانون، ثانيا: رأت اللجنة أنه تقديرا منها للمصلحة العامة التي تنضوي على حماية مصالح المتعطلين من المواطنين والتي يحقق صدور هذا المرسوم الغاية منها، فإنها توصي مجلس النواب الموقر بقبول صدور هذا المرسوم بالآلية التي تم بها والموافقة عليه)). مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (8) المنعقدة بتاريخ 2007/3/6 – دور الانعقاد العادي الأول – الفصل التشريعي الثاني – ص 34

أحيل هذا المرسوم إلى مجلس النواب بتاريخ 2010/7/22 ووافق عليه وأقره وأحاله إلى مجلس الشورى في 2011/4/5[1]، وقد أحاله الأخير إلى اللجان المختصة ولم يصدر قرار فيه حتى الآن، وقامت السلطة التنفيذية بتعديل هذا المرسوم بقانون بموجب المرسوم بقانون رقم (27) لسنة 2013 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (60) لسنة 2006، وقد أنصب هذا المرسوم على تعديل المادتين (3) و(4) الواردتان في المرسوم بقانون السابق، مما يدفعني إلى أن أكرر سؤالي السابق بصيغةً آخر، هل يجوز للسلطة التنفيذية تعديل مرسوم بقانون بواسطة مرسوم بقانون آخر لم يستقر مركزه وآثاره القانونية المرهونة بقرار البرلمان الذي لا يزال يراجعه ولم يصوت عليه نهائياً؟

عند البحث في أسباب صدور المرسوم بقانون الأخير، أوضحت هيئة الإفتاء والتشريع القانوني (دائرة الشئون القانونية سابقاً) في رأيها بشأن صدور المرسوم بقانون[2]، أنه صدر " لسد الفراغ التشريعي وضرورة ما شرع فيه من نظام الرواتب والمسميات واشتراطات التعيينات لأعضاء الهيئة وجهاز قضايا الدولة ".

وأبين رأيي فيما تقدم وفق الآتي:

1- لميكن هناك ما يستدعي من الضرورة والعجلة لإصدار المرسوم بقانون الثاني الصادر بتاريخ 2013/9/26 قبل أقل من شهر من تاريخ بدء دور انعقاد الدور الرابع بتاريخ 2013/10/23، حيث كان من الأولى إحالته كمشروع بقانون للسلطة التشريعية لدراسته وإقراره.

---

(1) أنظر مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (13) المنعقدة بتاريخ 2011/4/5 – دور الانعقاد العادي الأول – الفصل التشريعي الثالث

(2)أوضحت هيئة التشريع والإفتاء القانوني أسباب صدور هذا المرسوم بقانون ((أن المرسوم صدر لسد الفراغ التشريعي الذي نشأ بعد إلغاء كادر القضاة بالمادة الثانية من المرسوم بقانون رقم (44) لسنة 2012 وصدور الأمر الملكي رقم (39) لسنة 2012 بنظام رواتب وبدلات ومزايا قضاة المحاكم وأعضاء النيابة العامة يستتبع بحكم اللزوم عدم العمل بقرارات رئيس مجلس الوزراء المعدلة لجدول رواتب القضاة وأخرها القرار رقم (54) لسنة 2011، وبالتالي لا تكون هناك أداة تشريعية تحدد رواتب أعضاء هيئة التشريع والإفتاء القانوني وجهاز قضايا الدولة، الأمر يستلزم إجراء تعديل تشريعي على القانون رقم (60) لسنة 2006 بشأن إعادة تنظيم هيئة التشريع والإفتاء القانوني بما يتوافق مع التعديل الذي جرى على قانون السلطة القضائية بالقانون الصادر بسنة 2006، حيث أنه قبل ذلك كان يستحق موظفو هيئة الإفتاء والتشريع القانوني ما يستحقه القضاة وفقاً لكادرهم من مميزات مالية ونحوها حتى إلغاء هذا الكادر كما سبق بيانه، ومن هنا تأتي ضرورة صدور المرسوم بقانون حيث شرع فيه نظما الرواتب والمسميات واشتراطات التعيين))

رأي هيئة التشريع والإفتاء القانوني الواردة في تقرير لجنة الشئون التشريعية والقانونية رقم (2/ت – ف3د4/2012) المؤرخ في 6 نوفمبر 2013 المرفق بجدول أعمال الجلسة رقم (4) المنعقد بتاريخ 2013/11/12– ص 133 – دور الانعقاد العادي الرابع – الفصل التشريعي الثالث

2- لقد صدر المرسوم بقانون الثاني بتعديل المادتين (3) و(4) من المرسوم بقانون الأول الذي لم يقره مجلس الشورى، وبالتالي أن المرسوم بقانون الأول وما تضمنه من مواد وأحكام، لازال معلقاً على قرار البرلمان، مما يتطلب عدم جواز تعديله بواسطة مرسوم بقانون آخر حتى يستكين ضمن القوانين وتستقر المراكز القانونية والحقوق المكتسبة التي أنشأها.

3- إن التشريع بواسطة المراسيم بقوانين يعد طريقاً استثنائيا بحد ذاته لمواجهة ظروف عاجلة لا تحتمل التأخير، ولما كان المرسوم بقانون الثاني قد صدر من أجل تحديد رواتب ومسميات وتعيينات أعضاء الهيئة، فإنه يشكل استثناءً آخر على حكم المادة (119) من دستور البحرين التي تنيط بالـ ((القانون)) الصادر من السلطة التشريعية تنظيم شئون المرتبات[1].

4- لو كان النظام الدستوري البحريني يسمح بإجراء التعديل على المراسيم بقوانين، لكان بالمقدور تعديل المرسوم بقانون الأول دونما حاجة إلى إصدار المرسوم بقانون الثاني وإحراج البرلمان بالنظر وإقرار مرسوم بقانون نسخت وألغيت بعض أحكامه – المادتين (3) و(4) من المرسوم –ولا يستطيع مجلس النواب أو الشورى عمل أي شيء حيالها سوى الموافقة أو الرفض التام للمرسوم بقانون، مما يعني أنه في حالة الموافقة، سيوافق على أحكام معدومة، ولكن يملك المجلس من باب أولى إذا وافق على المرسوم بقانون الأول من حيث المبدأ أن يرفض المرسوم بقانون الثاني، مما يعني استمرار المرسوم بقانون الأول وكأن التعديل لم يدخل عليه.

ونتيجة مما سبق، يكون من الأجدى عدم تعديل أي مرسوم بقانون بواسطة آخر لا زال ينظره البرلمان ولم يصدر فيه قراراه النهائي، وإن كان ذلك لا يمنع – دستورياً – السلطة التنفيذية من إصدار مراسيم معدلة لمراسيم سابقة متى توافرت شروط إصدارها، غير أن الواقع والمنطق يمليان التريث في استخدام هذه المكنة اتقاءً لما قد يترتب من آثار قانونية ضارة على المراكز والأحكام القانونية والحقوق المكتسبة في التشريعات محل التعديل، خصوصاً إذا كان المجال الموضوعي لمواد المرسوم بقانون من المجالات الرئيسية المحجوزة أو الداخلة في اختصاص السلطة التشريعية، ومن ضمنها، تنظيم شئون المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تقرر على خزانة الدولة.

---

[1] حيث نصت على ((ينظم القانون شئون المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تقرر على خزانة الدولة))

وإذا كان المشرع – واتفق معه جانب من الفقه – قد حظر تعديل المراسيم بقوانين أبان مرحلة العرض، إلا أن هذا الحظر لم يكن على إطلاقه، وإنما تم حظره بشكل مباشر فقط[1].ففي مصر، يجوز تعديل القرار بقانون بواسطة المادة (176) من لائحة مجلس الشعب أثناء فترة العرض بشكل غير مباشر عن طريق التقدم باقتراح بقانون، حيث نصت على ((تعتبر الاقتراحات التي يقدمها الأعضاء بتعديل بعض أحكام القرار بقانون اقتراحات بمشروعات قوانين تتبع في شأنها الإجراءات المنصوص عليها في هذه اللائحة. ويجوز لرئيس المجلس أن يعرض على المجلس إحالة هذه الاقتراحات إلى اللجنة المختصة بنظر القرار بقانون لدراستها بطريق الاستعجال وتقديم تقرير عنها إلى المجلس مع القرار بقانون لنظرهما معا. فإذا رفض المجلس الاقتراح بمشروع القانون بالتعديل، اعتبر كان لم يكن)).

أما في الكويت، ((يحق لمجس الأمة، من حيث المبدأ، تعديل المرسوم بقانون خلال فترة العرض عليه، وقبل تصويته النهائي بقبوله أو رفضه، غير أن هذا التعديل يجب أن يتم بموجب (اقتراح بقانون) إذا كان التعديل مقترحاً من قبل بعض النواب، أو بموجب (مشروع قانون) إذا كان التعديل مقترحاً من قبل الحكومة. ومع ذلك، فإننا نرى وجوب أن يقوم المجلس بالتصويت على المرسوم بقانون، ويوافق عليه، ثم يناقش، – ولو في نفس الجلسة التي صوت فيها بالموافقة – مشروع التعديل))[2].

ونستطيع تطبيق ذات الرأي السابق على تعديل المراسيم بقوانين في البحرين بعد الموافقة عليها من قبل مجلسي النواب والشورى.

أما المرحلة الثالثة، فهي مرحلة ما بعد إقرار البرلمان للمرسوم بقانون، فهذه المرحلة كذلك لا تثير أية إشكالية، فيصبح المرسوم بقانون قانوناً وكأنه صادر من البرلمان – وفق الرأي الراجح في الفقه كما سأبينه في حينه – مما يمكن المجلس من أن يمارس صلاحيته بتعديله وإلغائه وفقاً لأحكام الدستور.

---

(1) د. فتحي فكري – المرجع السابق – ص 462

(2) أ. د. عادل طالب الطبطبائي – سلطة مجلس الأمة تجاه تعديل المراسيم بقوانين قبل التصويت عليها – مجلة الحقوق – جامعة الكويت – السنة الثامنة عشرة – العدد الثالث – سبتمبر 1994 – ص 18

الفصل الرابع

نتائج عرض المراسيم بقوانين على البرلمان

المبحث الأول: إقرار المرسوم بقانون وأثره على طبيعته القانونية:

المطلب الأول: الإقرار خلال مدة العرض

الفرع الأول: موقف المشرع الدستوري

الفرع الثاني: موقف الفقه

الفرع الثالث: موقف القضاء

الفرع الرابع: موقف الباحث

المطلب الثاني: الإقرار بعد انقضاء مدة العرض

الفرع الأول:عدم التزام السلطة التنفيذية بواجب العرض

الفرع الثاني: أثر الإقرار اللاحق وقانون التصحيح

المطلب الثالث: مدى تأثير الإقرار البرلماني على رقابة القضاءعلى المرسوم بقانون

الفرع الأول: طبيعة الإقرار البرلماني

الفرع الثاني: مدى تأثير الإقرار البرلماني على رقابة القضاء الدستوري

الفرع الثالث: مدى تأثير الإقرار البرلماني على رقابة القضاء الإداري

المطلبالرابع: أثر سكوت البرلمان عن إقرار المرسوم بقانون:

الفرع الأول: موقف المشرع من سكوت البرلمان

الفرع الثاني: موقف الفقه من سكوت البرلمان

الفرع الثالث: موقف الباحث

المبحث الثاني: عدم إقرار المرسوم بقانون وآثاره

المطلب الأول: النصاب القانوني للتصويت برفض المرسوم بقانون

المطلب الثاني: زوال القوة القانونية للمرسوم بقانون

المطلب الثالث: تسوية الآثار الناجمة عن رفض المرسوم بقانون

المطلب الرابع: إثارة المسئولية السياسية عن المراسيم بقوانين

الفرع الأول: مفهوم المسئولية السياسية

الفرع الثاني: مسئولية السلطة التنفيذية عن المراسيم بقوانين

الفصل الرابع

نتائج عرض المراسيم بقوانين على البرلمان

متى راعت السلطة التنفيذية في إصدارها للمراسيم بقوانين كافة الشروط والأحكام السابقة على اللجوء إليها، فأن التشريع يصبح نافذاً وسارياً في مواجهة الكافة بعد نشره بالجريدة الرسمية، ولكن سريان هذه المراسيم يكون معلقاً على إجراء مهم وجوهري وهو إجراء العرض على البرلمان ليتسنى للأخير الرقابة على المراسيم بقوانين التي أصدرتها السلطة التنفيذية في فترة غيابه.

وتنص القاعدة العامة أن موقف البرلمان من المراسيم المعروضة عليه ينحصر في اثنين، الأول وهو أن يقر البرلمان المرسوم بقانون برمته دون تعديل فيستمر المرسوم بقانون في ترتيب آثاره في المستقبل، أما الموقف الثاني فيتمثل في عدم إقرار البرلمان للمرسوم بقانون فيرتب الدستور أثراً لهذا السلوك السلبي من البرلمان بزوال القوة القانونية للمرسوم بقانون المرفوض، ولكن لم تتفق الدساتير المقارنة في تحديد معنى "زوال" القوة القانونية للمرسوم بقانون ووقته، ونظراً لخطورة هذه النتيجة، منحت بعض الدساتير برلماناتها صلاحية تسوية الآثار الناجمة عن قرارها بعدم إقرار المرسوم بقانون من خلال تقدير كل حالة على حدة. وأخيراً قد تتقاعس بعض البرلمانات عن أداء واجبها على أكمل وجه بان لا تتعامل مع المرسوم بقانون وظروف إصداره (العاجلة) بجدية فتسكت عن إبداء موقفها، وهو أمر منتقد لدى فقهاء القانون.

لذا، سأقسم الدراسة في هذا الفصل إلى مبحثين أساسيين، أدرس في المبحث الأول إقرار المرسوم بقانون وأثره على طبيعته القانونية، أما المبحث الثاني سأتناول فيه موضوع عدم إقرار المرسوم بقانون وآثاره.

المبحث الأول: إقرار المرسوم بقانون وأثره على طبيعته القانونية:

بعد عرض المراسيم بقوانين على البرلمان وقيامه بمراجعتها، فإن له الحق في إقرارها أو عدم إقرارها، سواء اقتنع من توافر شروط إصدارها وملاءمتها مع الدستور والواقع، أم لم يقتنع.

ولقد اختلفت الدساتير في صياغة الحكم الدستوري للإقرار البرلماني على المراسيم بقوانين.

حيث لم تنص بعض الدساتير على احتمال إقرار البرلمان (الموافقة) للمرسوم بقانون صراحة، بل جاءت به ضمناً، ولكنها نصت على احتمال الرفض صراحة، ومن ذلك، ما نص عليه دستوري مصر لعام 1971 و2012 فقد جاء النص ((.. وإذا عرضت ولم يقرها المجلس...))[1]، كذلك ما نص عليه الدستور الكويتي بالنص على ((أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس ...))[2]، وبذات النص جاء في الدستور البحريني[3].

في حين، ذهبت دساتير أخرى بالنص صراحة على الاحتمالين معاً، الإقرار وعدم الإقرار، ومن ذلك، دستور مصر لعام 2014، حيث نص على ((...على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها ... أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس))[4]، وذلك ما نص عليه الدستور الأردني بقوله ((... وله أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها فإذا رفضها ...))[5].

والسبب في هذا الاختلاف، أن الدساتير التي نصت على الإقرار ضمناً وعدم الإقرار صراحة، جعلت من "عدم الإقرار" هو الأصل و"الإقرار" هو الاستثناء، بحسبان أن المراسيم بقوانين – كما بينت سابقاً – أنها من تاريخ صدورها ونشرها تعتبر سارية ومنتجة لآثارها القانونية فيكون قرار البرلمان بإقرارها استمراراً لمشروعيتها واستمراراً لسريان آثارها القانونية من الماضي إلى المستقبل، أما في حالة الرفض، فإن استمراريته تنتفي وتسقط آثاره القانونية بصورة مباشرة أو بأثر رجعي كما سنرى فيما بعد.

والإقرار البرلماني لكي ينتج آثاره القانونية، يجب أن يقابله التزام من السلطة التنفيذية يتمثل في عرض المراسيم بقوانين على البرلمان في المدد التي حددها الدستور، وقد بينت سابقاً، أن العرض يحفظ للمرسوم بقانون قوته القانونية، وأن عدم عرضه على البرلمان في الوقت المحدد يرتب الدستور عليه آثراً خطيراً ، ألا وهو زوال قوة القانون عن المرسوم بقانون غير المعروض إما بأثر رجعي أو بصورة مباشرة.

وإذا كان هذا التساؤل والاختلاف بين الفقه حول تأثير إقرار البرلمان على الطبيعة القانونية للمراسيم بقوانين من خلال مدة العرض الدستورية، فهناك تساؤل آخر مفاده، ما مصير

---

[1] المادة (174) من دستور مصر لعام 1971، والمادة (131) من دستور 2012

[2] المادة (71) من دستور الكويت

[3] المادة (38) من دستور البحرين

[4] المادة (156) من دستور مصر لعام 2014

[5] المادة (94) من دستور الأردن

المراسيم بقوانين التي يقرها البرلمان بعد انقضاء مدة العرض الدستورية نتيجة تقاعس السلطة التنفيذية عن العرض في تلك المدة؟ فهل يملك البرلمان إقرارها في هذه الحالة إذا استنتجنا مسبقاً أن عرضها خارج المدة الدستورية يعني بطلانها بحكم الدستور؟ كما يثور تساؤل آخر عن مصير المراسيم بقوانين التي يسكت البرلمان عن إبداء رأيه فيها خصوصاً إذا لم ينص الدستور على هذه الفرضية؟ كذلك نسأل ما هو أثر الإقرار البرلماني على رقابة القضاء على المراسيم بقوانين؟

سوف أحاول الإجابة على الأسئلة السابقة، من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: الإقرار خلال مدة العرض:

إذا رأى البرلمان أن المراسيم بقوانين المعروضة عليه كانت متوافقة مع أحكام الدستور، فله أن يقرها، ويترتب على إقراره لها أن تستمر قوتها القانونية ونفاذها، فتدخُل المجلس التشريعي لا يعطي للمرسوم بقانون وجوداً قانونياً لم يكن له من قبل، فهو صحيح وفقاً للدستور وصالح لاكتساب قوة القانون، فلم يكن المرسوم بقانون باطلاً وقام البرلمان بتصحيحه[1].

وتكفي الأغلبية العادية لأعضاء المجلس للموافقة على المرسوم بقانون، وهي ذات الأغلبية التي تُقر بها القوانين العادية[2].

والجدير بالذكر، أنه لا يثار خلاف حقيقي على الطبيعة القانونية للمراسيم بقوانين قبل عرضها وإقرارها من البرلمان، حيث يسلم جانب كبير من الدساتير والقضاء والفقه بأنها "قرارات إدارية" وفقاً للمعيار الشكلي للتفرقة بين القرارات الإدارية والقوانين[3]، مما يؤدي إلى خضوعها للنظام القانوني الذي يسري على القرارات الإدارية العادية، ومن ثم يجوز الطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء، وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر[4].

---

(1) أحمد هبه – المرجع السابق – ص 95

(2) إذ تنص المادة (124) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أنه ((((تسرى بشأن المراسيم بقوانين الإجراءات الخاصة بمناقشة مشروعات القوانين المنصوص عليها في هذه اللائحة. ويصوت المجلس على هذه المراسيم بالموافقة أو بالرفض...))، وذات النص جاءت به المادة (123) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، والمادة (177) من لائحة مجلس الشعب.

(3) أنظر صفحة رقم (37) من هذه الأطروحة

(4) د. محمود محمد حافظ – المرجع السابق – ص 277

ولكن يكمن الخلاف بين الفقه والقضاء حول أثر إقرار (موافقة) البرلمان للمراسيم بقوانين ومدى احتفاظها بطابعها الإداري بعد إقراره لها، فهل من شان هذا الإقرار أن يغير من طبيعتها القانونية كعمل ذو طابع إداري ليكسبها طابع العمل التشريعي الصادر من البرلمان؟

وقبل أن أبين الإجابة على التساؤل السابق، أبين موقف الدساتير من أثر إقرار البرلمان للمرسوم بقانون على الطبيعة القانونية له، ثم سأنتقل إلى بحث موقف الفقه والقضاء في هذا الصدد.

الفرع الأول: موقف المشرع الدستوري:

من خلال قراءة النصوص الدستورية في الدساتير المقارنة، لا أجد فيها ما يستبان به من موقف لأي منها بشأن تحول الطبيعة القانونية للمرسوم بقانون بعد إقراره من البرلمان، ما عدا ما نصت عليه المادة (1/109) من دستور جمهورية السودان التي نصت على أنه ((يجوز لرئيس الجمهورية، إن لم تكن الهيئة التشريعية القومية في حالة انعقاد، ولأمر عاجل، أن يُصدِر مرسوماً مؤقتاً تكون له قوة القانون النافذ، ومع ذلك يجب عرض المرسوم المؤقت على المجلس المعني في الهيئة التشريعية القومية حال انعقاده، فإذا أجازت الهيئة التشريعية القومية المرسوم المؤقت بذات أحكامه، فيجب سنّه كقانون ...))، وبالنظر لهذا النص، نرى النص الدستور السوداني لم يعطي الفرصة لأي اجتهاد بشأن تأثير الإقرار البرلمان، حيث ألزم المجلس الوطني السوداني على القيام بسن المرسوم المؤقت في هيئة قانون يصدره هو متضمناً على الأحكام الواردة في المرسوم المؤقت.

الفرع الثاني: موقف الفقه:

ذهب اتجاه من الفقه[1] إلى أن إقرار البرلمان للمراسيم بقوانين لا يؤثر على طبيعتها الإدارية، حيث تظل "قرارات إدارية" وفقاً للمعيار الشكلي، إذ أنه ليس من شأن إقرار البرلمان في ذاته أن ينقلب به المرسوم بقانون إلى عمل تشريعي جديد يدخل في زمرة القوانين.

ويوضح هذا الاتجاه من الفقه رأيه في الحجج الآتية:

---

[1] د. عبدالرزاق أحمد السنهوري – المرجع السابق – ص 19، د. صبري محمد السنوسي محمد – المرجع السابق ص 399، أحمد هبه – المرجع السابق – ص 131

1- أن الصفة الإدارية للمراسيم بقوانين تستفاد من صياغة عبارة ((تكون لها قوة القانون)) التي تتضمنها النصوص الدستورية المنظمة للمراسيم بقوانين، وتدل على أن الأخيرة وإن كان لها قوة القانون إلا أنها ليست بقانون، ولو أراد المشرع الدستوري اعتبار هذه المراسيم من القوانين لما تعمد قصر المماثلة بينها على الحجية القانونية لكل منها[1].

2- أن العمل القانوني تكون له طبيعة واحدة ثابتة ومؤكدة، ومن ثم فإنه وفقاً للمعيار الشكلي السائد في تحديد طبيعة الأعمال القانونية الصادرة من السلطات العامة، تكتسب أعمال رئيس الدولة – بصفته ممثلاً للسلطة التنفيذية – طبيعة الأعمال الإدارية فيما تكتسب الأعمال الصادرة من البرلمان وفقاً لإجراءات سن القوانين، طبيعة القانون، فإذا تدخل البرلمان بخصوص المراسيم بقوانين بالتصديق عليها، فإنه ليس من شأن هذا التصديق التأثير على الطبيعة الإدارية للمراسيم، لأن هذا التصديق لا يكتسب صفة القانون، إذ هو عمل رقابي يقوم به البرلمان ممارسة لوظيفته السياسية بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وبالتالي لا يكون له سوى مدلول سياسي دون أن يكون له أي أثر قانوني على طبيعة المرسوم بقانون، فتظل مجرد (لوائح) تتمتع بقوة القانون نتيجة خاصيتها الاستثنائية، ومن ثم تظل هذه المراسيم بقوانين خاضعة للرقابة القضائية على مشروعيتها ودستوريتها، دون أن يؤثر على هذا الخضوع تصديق البرلمان، حيث لا يملك المجلس النيابي تصحيح المرسوم بقانون إذا صدرت غير مشروعة، لما يعنيه ذلك التصحيح من تحصين لقرار إداري من رقابة القضاء، مما يعد – كمثال – مخالفاً لنص المادة (97)[2] من دستور مصر (المعدل) لعام 2014 التي تحرم هذا التحصين صراحة[3].

3- إذا كانت الحكمة – كما يراها أصحاب الرأي الآخر – في تبدل طبيعة المراسيم بقوانين هي تبرير مخالفة هذه المراسيم للقوانين وتعديلها، فيكفي الاعتراف لتلك اللوائح بقوة القانون دون طبيعته، وهو ما قرره الدستور ذاته، وبالتالي تقل أهمية الرأي الآخر، نظراً

---

[1] أ. د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 98

[2] التي تنص على ((التقاضي حق مصون ومكفول للكافة. وتلتزم الدولة بتقريب جهات التقاضي، وتعمل على سرعة الفصل في القضايا، ويحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، ولا يحاكم شخص إلا أمام قاضيه الطبيعي، والمحاكم الاستثنائية محظورة))، وتقابلها المادة (68) من دستور مصر لعام 1971، فيما لا يوجد لها مقابل في الدستورين الكويتي والبحريني

[3] أ. د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 98

لخضوع القانون واللوائح إلى رقابة المحكمة الدستورية، ولا يمكن تحصين أي قـرار – بما فيها المراسيم – من رقابة القضاء حسبما نصت عليه المادة الأخيرة[1].

4- أن الدستور – في مصر والكويت والبحرين– حدد طبيعة المراسيم بقوانين بأنها " قرارات " وإن كان لها قوة القانون، كما أنه حدد أثر عدم إقرار البرلمان لهذه المراسيم ((بـزوال مالها من قوة القانون))، وعليه فإنه طبقاً لقواعد التفسير ولمفهوم المخالفة لهـذا الـنص، يقتصر أثر إقرار البرلمان لهذه اللوائح على تأكيد مالها من قوة القانون[2].

5- أن الأخذ بمنطق تحول طبيعة المراسيم كقرارات إلى طبيعة القـانون نتيجـة ممارسـة البرلمان لدور الرقابة بالتصديق عليها، فإنه بنفس المنطق، يمكن القول بأن قيام القضـاء بممارسة رقابته على المراسيم من شانها تحول المرسوم (القرار) ليصبح حكماً قضـائياً، وهو قول لا جدال في فساده، حيث أن نتيجة الرقابة القضـائية تقتصـر علـى حيـازة الموضوع محل النزاع أو الخصومة قوة الشيء المقضي به بعد ان كان متنازعاً عليـه، ولذلك فإن نتيجة الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين يجب أن لا تتعدى حيازة هـذا المرسوم لقوة القانون بصفة نهائية بعد أن كان من المحتمل زوالها[3].

6- تتخذ المراسيم بقوانين – نظراً لطبيعتها الاستثنائية – صفة مؤقتة تزول أحكامها بانتهـاء حالة الاستعجال واجتماع البرلمان وعرضها عليه لتقرير ما يراه بشأنها طبقـاً للحـدود، بحيث يكون بقاء آثارها رهن بموقف البرلمان منها، فأن تراءى له وجود آثـار تتطلـب استمرار سريانها ونفاذ بعض القواعد الواردة بها، وجب عليه أن يقرر ما بشـأنها عـن طريق إصدار قانون يتضمن تلك القواعد وبذلك ينتهي سريات المرسوم بقـانون والـذي يرتهن نفاذة باستمرار حالة الاستعجال أو زوالها، لان هذه المراسيم وضعت لمواجهة هذه الحالة، ومن ثم فلا يكون هناك مجال لتطبيقها أثر زوال حالة الاستعجال [4].

---

[1] المرجع نفسه – ص 98

[2] المرجع نفسه – ص 99

[3] المرجع نفسه – ص 99

[4] المرجع نفسه – ص 99

وعلى خلاف الرأي السابق، يرى غالبية الفقه [1] أن المراسيم بقوانين بعد إقرارها من البرلمان، فإنها تتحول إلى قوانين، وبالتالي تكتسب الحصانة القضائية التي تتمتع بها القوانين العادية، ومن ثم لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء، فيكون لإقرار البرلمان لها أثراً فاعلاً في تحويل صفتها الإدارية إلى صفة الأعمال التشريعية أي من مجرد قرارات إدارية إلى قوانين لتصبح جزءً من النظام القانوني في الدولة، فتكتسب المراسيم بقوانين بعد هذا الإقرار طبيعة القانون وحصانته بالنسبة للمستقبل وليس من تاريخ صدوره، أي أنه ليس لإقرار البرلمان أثر رجعي، فتحتفظ المراسيم بقوانين بطبيعتها الإدارية من تاريخ إصدارها حتى تاريخ إقرارها من قبل البرلمان.

ولكن هذا لا يمنع من أن يبسط القضاء رقابته على المراسيم بقوانين من حيث الدستورية، شأنها في ذلك شأن القوانين، خصوصاً في ظل النظم التي تخضع القوانين لتلك الرقابة، وذلك في أي مرحلة، سواء قبل أو بعد الإقرار وهذا ما أخذت به كل من مصر [2] والكويت [3] والبحرين[4]، فقد جاءت النصوص مطلقة في الرقابة الدستورية على القوانين واللوائح.

---

[1] د. محمود محمد حافظ – المرجع السابق – ص 277، أ. د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا – المرجع السابق – ص 76، د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – ص 517، د. السيد صبري – مبادئ القانون الدستوري – ص 487، د. جابر جاد نصار – الأداء التشريعي لمجلس الشعب ... – ص 97، د. رأفت فودة – المرجع السابق – ص 461، أ. د. عادل طالب الطبطبائي – المحكمة الدستورية الكويتية (تكوينها، اختصاصاتها، إجراءاتها) – مجلس النشر العلمي – جامعة الكويت – الطبعة الأولى – 2005 – ص 69، د. يحيى الجمل – النظام الدستوري في الكويت – ص 223، د. عثمان عبدالملك الصالح – المرجع السابق – ص 72، د. بدرية جاسر الصالح – المرجع السابق – ص 35، د. علي السيد الباز – المرجع السابق – ص 116، سالم محمد سالم الكواري – المرجع السابق – ص 141، د. محمد المشهداني ود. مروان المدرس – المرجع السابق – ص 251، د. محمد سالم ملحم – المرجع السابق – ص 397

[2] نصت المادة (192) من دستور مصر (المعدل) لعام 2014 على أنه ((تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين، واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية، والفصل في المنازعات المتعلقة بشئون أعضائها، وفي تنازع الاختصاص بين جهات القضاء، والهيئات ذات الاختصاص القضائي، والفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من أية جهة من جهات القضاء، أو هيئة ذات اختصاص قضائي، والآخر من جهة أخرى منها، والمنازعات المتعلقة بتنفيذ أحكامها، والقرارات الصادرة منها. ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة، وينظم الإجراءات التي تتبع أمامها)).

[3] نصت الفقرة الأولى من المادة (173) من دستور الكويت على أنه ((يعين القانون الجهة القضائية التي تخص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح ، ويبين صلاحياتها والإجراءات التي تتبعها))، وقد نصت المادة الأولى من القانون رقم (14) لسنة 1973 بإنشاء المحكمة الدستورية على أنه ((تنشا محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية والفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح وفي الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم، ويكون حكم المحكمة الدستورية ملزما للكافة ولسائر المحاكم)).

[4] نصت المادة (106) من دستور البحرين على أنه ((تنشأ محكمة دستورية، من رئيس وستة أعضاء يعينون بأمر ملكي لمدة يحددها القانون، وتختص بمراقبة دستورية القوانين واللوائح.ويبين القانون القواعد التي تكفل عدم قابلية أعضاء المحكمة للعزل، ويحدد=

ويبرر هذا الفقه رأيه، رداً على الاتجاه الأول، في الأسباب الآتية:

1- أن فكرة الطبيعة الموحدة للعمل تتفق مع مبدأ الفصل المطلق بين السلطات، وهو ما لم يأخذ به أي دستور، إذ أن القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية تكون في معظمها مقدمة في شكل مشروع بقانون من السلطة التنفيذية، من ثم إذا أخذنا بالرأي الأول فإن هذا المشروع بعد إقراره من البرلمان ينبغي أن يُعد عملاً إدارياً يجوز الطعن به أمام القضاء الإداري، وهو ما لم يقل به أحد من الفقه[1]، ونتيجة غير مقبولة.

2- إن بإقرار البرلمان للمرسوم بقانون يكون قد أعلن عن إرادته في إدخاله في زمرة ما يصدره من تشريعات، وكأنه قد صدر منه ابتداءً، وبخاصة أنه يملك مجموعة خيارات بشأنه، فله أن يرفضه، وله أن يسن قانون عادي يتضمن كافة الأحكام الواردة في المرسوم بقانون المعروضة عليه كما هي أو معدلة على نحواً ما يراه ملائماً إن لم يكن يعترف بقيمة هذا التصديق واعتباره كالتصويت لصالح مشروع بقانون[2].

وبمعنى آخر، أن سبب تحول طبيعة المرسوم بقانون من قرار إلى قانون، يرجع إلى أن البرلمان يجري بشأنها المناقشات ويبحث مدى اتفاقها وأحكام الدستور المنصوص عليها ف المواد المنظمة للمراسيم، ومن ثم إذا وجد ثمة مخالفة من المرسوم بقانون للقوانين العادية أو للدستور فإن له أن يرفض التصديق عليها ويزول مالها من قوة القانون – بأثر رجعي كما هو الحال في مصر والكويت أو بأثر مباشر كما في البحرين– لذلك فإن إقرار البرلمان للمراسيم بقوانين يجعلها كأنها صادرة منه [3].

3- إن أصحاب الرأي الأول لا يميزون بين التصديق والإقرار البرلماني، حيث أن التصديق يقتضي أن تكون الجهة التي قامت بالعمل هي صاحبة الصلاحية القانونية للقيام به، وتتولى جهة أخرى رقابة ذلك العمل والتصديق عليه، وبذلك لا يكسب التصديق العمل صفة قانونية جديدة، بل يبقى محتفظاً بصفته الأولى. أما الإقرار، فيعني أن الجهة التي قامت بالعمل القانوني ليست هي صاحبة الصلاحية القانونية للقيام به، بل باشرته استثناءً

=الإجراءات التي تُتَّبع أمامها، ويكفل حق كل من الحكومة ومجلس الشورى ومجلس النواب وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم في الطعن لدى المحكمة في دستورية القوانين واللوائح. ...))

[1] محمد بن أحمد البنعلي – المرجع السابق – ص 78

[2] د. علاء عبدالمتعال – المرجع السابق – ص 112

[3] د. أحمد سلامة بدر – المرجع السابق – ص 420

بدلاً من صاحب الاختصاص الأصيل، وعليه يقصد بالإقرار تبني صاحب الاختصاص للعمل القانوني، فيتحول بعد إقراره وتبنيه إلى عمل كأنه صادر منه[1].

4- ليس من شان إضفاء الطبيعة التشريعية على المراسيم بقوانين بعد تصديق البرلمان عليها خروج هذه الأخيرة من مجال الرقابة القضائية وما ينطوي عليه ذلك من تهديد بالغ للحقوق والحريات الأفراد التي تنهار من جراء إصدار هذه المراسيم، إذ أن رقابة الدستورية تظل باستمرار في مواجهة هذه المراسيم سواء قبل أو بعد التصديق، فهي لم تفقد سوى رقابة المشروعية [2].

والجدير بالبيان، أن إقرار البرلمان للمرسوم بقانون لا يحتاج إلى تصديق وإصدار من قبل رئيس الدولة كما هو معمول في إصدار القوانين العادية، كما لم يتضمن النص سواء في الدستور أو القانون على وجوب نشر قرار الإقرار في الجريدة الرسمية، والحكمة من ذلك واضحة، فالمرسوم يكون سارياً من تاريخ صدوره ونشره بالجريدة الرسمية، وبالتالي لا يتطلب نشر قرار البرلمان إلا في حالة عدم الموافقة عليه إيذاناً وإعلاماً للكافة بوقف سريانه ونفاذه.

الفرع الثالث: موقف القضاء:

أيدت المحكمة الدستورية العليا المصرية ما ذهب إليه الفريق الثاني من الفقه الذي يرى أن المراسيم بقوانين بعد إقرارها من البرلمان، فإنها تتحول إلى قوانين، حيث قضت في أحد أحكامها، بعدم دستورية القرار بقانون رقم (44) لسنة 1979 بتعديل بعض أحكام قانون الأحوال الشخصية، وقد جاء في حيثيات الحكم أن ((إقرار مجلس الشعب للقرار بقانون المطعون عليه لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذة بوصفة الذي نشأ عليه كقرار بقانون دون تطهيره من العوار الدستوري الذي لازم صدوره. كما انه ليس من شأن هذا الإقرار في ذاته أن ينقلب به القرار بقانون المذكور إلى عمل تشريعي جديد يدخل في زمرة القوانين التي يتعين أن يتبع في كيفية اقتراحها والموافقة عليها وإصدار القواعد والإجراءات التي حددها الدستور في هذا الصدد وإلا ترتب على مخالفتها عدم دستورية))[3].

---

(1) د. محمد سالم ملحم – المرجع السابق – ص 384

(2) د. علاء عبدالمتعال – المرجع السابق – ص 113

(3) المحكمة الدستورية العليا – مصر – الطعن رقم 28 – لسنة 2 قضائية – تاريخ الجلسة 1985/5/4 – مكتب فني 3 – رقم الجزء 1 – ص 195 =

ويرى أحد الفقه [1] أن مضمون الحكم يتماشى مع ما ذهب إليه أنصار الفريق بعدم تأثير الإقرار البرلماني على المراسيم بقوانين، حيث تبقى هذه المراسيم محتفظة بطابعها الإداري ولا تنقلب إلى طابع تشريعي حتى بعد إقرارها من قبل البرلمان، إلا أنني اختلف مع هذا الرأي، وأرى أن الحكم السابق قد شايع الفريق الثاني من الفقه، حيث أن الإقرار البرلماني لا يجعل من المرسوم بقانون قانوناً كالقانون الصادر من البرلمان وفقاً للإجراءات الاعتيادية وإلا كان مخالفاً للدستور، إذ لا يمكن الطعن عليه بمخالفته للإجراءات العادية التي يُستند عليها في سن القوانين العادية، وقد طالعتنا المحكمة الدستورية بحكم آخر يحمل ذات الاتجاه السابق لقضائها يسند هذا الرأي، ويوضح موقفها مجدداً من طبيعة المراسيم بقوانين، فقضت بأن ((إقرار السلطة التشريعية للضريبة العامة على الاستهلاك التي فرضها رئيس الجمهورية بمقتضى القرار المطعون فيه ـــ على خلاف أحكام الدستور ـــ لا يزيل عوارها، ولا يحيلها إلى عمل مشروع دستورياً، ولا يدخل تشريعها في عداد القوانين التي تقرها السلطة التشريعية، مقيدة في شأن اقتراحها وإقرارها وإصدارها، بالأحكام المنصوص عليها في الدستور))[2].

---

http://www.eastlaws.com/AhkamView.aspx?I=36479&H=&HM=140200#1=

المصدر: شبكة قوانين الشرق –آخر زيارة 2014/12/15

كما قضت في حكم آخر، رددت فيه ذات المبدأ، بينت فيه أن ((السبب الذي حدا برئيس الجمهورية لإصدار القرار بقانون رقم 154 لسنة 1981 بإضافة بند جديد إلى المادة 34 من قانون حماية القيم من العيب الصادر بالقانون رقم 95 لسنة 1980 لا يشكل بذاته حالة ضرورة تدعو رئيس الجمهورية إلى مباشرة سلطته التشريعية الاستثنائية المقررة بالمادة 147 من الدستور، فإن هذا القرار وقد صدر استناداً إلى هذه المادة وعلى خلاف الأوضاع المقررة فيها، يكون مشوباً بمخالفة الدستور. ولا ينال مما تقدم قالة إن مجلس الشعب وقد أقر القرار بقانون المطعون فيه، فإنه بذلك يكون قد طهره مما شابه من عيوب دستورية، ذلك أن إقرار مجلس الشعب له لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذة بوصفه الذي نشأ عليه كقرار بقانون دون تطهيره من العوار الدستوري الذي لازم صدوره. كما أنه ليس من شأن هذا الإقرار في ذاته أن ينقلب به القرار بقانون المذكور إلى عمل تشريعي جديد يدخل في زمرة القوانين التي يتعين أن يتبع في كيفية اقتراحها والموافقة عليها وإصدارها القواعد والإجراءات التي حددها الدستور في هذا الصدد وإلا ترتب على مخالفتها عدم دستورية القانون))

المحكمة الدستورية العليا – مصر – الطعن رقم 15 – لسنة 18 قضائية – تاريخ الجلسة 1999/1/2 – مكتب فني 9 – رقم الجزء 1 – ص 133

http://www.eastlaws.com/AhkamView.aspx?I=37069&H=&HM=142308#1

المصدر: شبكة قوانين الشرق –آخر زيارة 2014/12/15

[1] وهو ما رآه: أ. د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا – تشريعات الضرورة – ص 75

[2] المحكمة الدستورية العليا – مصر – الطعن رقم 16 – لسنة 16 قضائية – تاريخ الجلسة 23-11-1996 – مكتب فني 8 – رقم الجزء 1 – ص 188

http://www.eastlaws.com/AhkamView.aspx?I=36823&H=&HM=141664#1

المصدر: شبكة قوانين الشرق –آخر زيارة 2014/12/15

ويتفق القضاء الفرنسي-يؤيده الفقه الفرنسي-مع القضاء الدستوري المصري والرأي الثاني من الفقه ويختلف معهما في جانب آخر، حيث يرى أن إقرار البرلمان للمرسوم بقانون يكسبه الطبيعة القانونية من تاريخ صدوره وليس من تاريخ الإقرار، أي يكون له أثر رجعي، وبالتالي لا يجوز الطعن عليه بالإلغاء بعد التصديق عليه، وذلك بالنسبة للفترة من تاريخ صدوره وحتى التصديق عليه، لهذا، ذهب المجلس الدستوري إلى تقرير أن إقرار البرلمان للمرسوم بقانون يمنحه الشكل التشريعي من تاريخ صدوره، كما أن مجلس الدولة مستقر في أحكامه على عدم قبول الطعن بالإلغاء على المرسوم بقانون للفترة من تاريخ صدوره وحتى التصديق عليه لأن إقرار البرلمان له يغير من طبيعته القانونية بأثر رجعي، ويمكن تسويغ هذا الموقف بالقول أن مجلس الدولة لا يريد أن تصطدم قراراته بإرادة المشرع، فيقرر إلغاء مرسوم بقانون سبق وإن صدق عليه البرلمان[1].

الفرع الرابع: موقف الباحث:

استنتج مما سبق، أن لكلا الفريقين حجته في دعم موقفه ورأيه بحجج وجيهة، وأرى أن الاختلاف الذي دب بين الفقه ليس جوهرياً في مسألة القوة القانونية، فكلا الفريقان – على الرغم من اختلاف حججهم – يسعيان إلى الوصول إلى ذات الهدف وتأكيد حقيقة واحدة، وهي تأكيد القوة القانونية للمرسوم بقانون كنتيجة للإقرار البرلماني، وفي كلا الأداتين– أي القانون والمرسوم بقانون – هذه القوة مصدرها الدستور، حيث يحوز القانون هذه القوة بحكم طبيعة الجهة التي أصدرته، بينما يكتسب المرسوم بقانون هذه القوة بحكم ظروف إصداره وحلول السلطة التنفيذية مكان البرلمان، خصوصاً وأنها يمتلكان ذات الخصائص، وهي العمومية والتجريد والإلزام.

ولكن الاختلاف بين الفقه يكون مؤثراً وحاسماً في مسألة الطعن على المرسوم بقانون بعدم المشروعية أمام القضاء الإداري، فالفريق الأول يتشدق بالطابع الإداري للمرسوم بقانون حتى بعد إقراره من قبل البرلمان – والتي ينكرها الفريق الثاني -ليترك الباب مفتوحاً للأفراد للطعن عليه بعدم المشروعية والدستورية في كل الأوقات، ولاشك أن في هذا الرأي وجاهة وضمانة حقيقية ومزدوجة للأفراد بالطعن في كل ما من شأنه أن يعرض حقوقهم وحرياتهم للتهديد والاعتداء، وقد أيد القضاء الدستوري المصري هذا الرأي كما سبق بيانه.

---

[1] أ. د. عادل الطبطبائي – المحكمة الدستورية الكويتية – – ص 71

غير أنني أميل صراحة إلى الفريق الثاني الذي يرى في إقرار البرلمان للمرسوم بقانون تحوله إلى قانون، ذلك أن التشريع هو اختصاص أصيل للبرلمان، فيعود الأخير لممارسة هذا الاختصاص المستمد من الدستور عبر عرض المراسيم بقوانين عليه ليراقبها ويمحصها من الشذوذ والمثالب، فيطبق عليه ذات الإجراءات الخاصة في سن القوانين العادية، خصوصاً وأن الدستور قد جعل مصير المرسوم بقانون في عهدة البرلمان، فإما أن يرفضها فتسقط آثارها، وأما أن يقبلها فتدخل ضمن المنظومة التشريعية.

هذا ناهيك من أن تحول طبيعة المرسوم بقانون بعد الإقرار، لن يحصنه من الطعن أمام القضاء الدستوري، وهو كفيل بالرقابة عليه خصوصاً وان المراسيم بقوانين – كما سبق وأن أشرت –تستند في إصدارها إلى الدستور وليس إلى القانون، ويستطيع القاضي الدستوري أن يضفي رقابة الملاءمة إلى رقابته الدستورية على المرسوم بقانون إذا انحرفت الجهة المختصة في التشريع وتجاوز الأمر مجرد المفاضلة بين بدائل التنظيم المختلفة في حدود القيود والضوابط الدستورية وبما يخالف مقتضيات الصالح، ووصل الأمر إلى أن تضمن المرسوم بقانون على مخالفة أحكام الدستور وضوابطه وأحكامه، مما يعد ذلك تعدياً لحدود سلطتهم التقديرية مما يشكل مخالفة دستورية تتيح للقاضي الدستوري مراقبتها والقضاء بإلغائها.

المطلب الثاني: الإقرار بعد انقضاء مدة العرض:

لقد فرض الدستور على السلطة التنفيذية بعد إصدارها للمرسوم بقانون أن تعرضه على البرلمان ليفرض رقابته عليه، والأصل في هذا الفرض أن تلتزم الحكومة بإجراء العرض وفق مدد زمنية محددة في الدستور.

وقد لا تلتزم الحكومة بعرض هذه المراسيم بقوانين على البرلمان، فيرتب غالبية الدساتير على سلوكها هذا جزاءً معيناً، كما يتصور أن تتقاعس الحكومة عن عرضها وفق المدة المحددة بأن تقوم بعرضها بعد انتهاء المدة أما لإهمال أو لخطأ في تطبيق الدستور، فيقوم البرلمان بقبول هذا العرض وإقراره لها بالرغم من فوات المدة الدستورية لهذا العرض.

لمعرفة الحكم فيما سبق من نقاط، سأوضح الحكم في عدم العرض المراسيم بقوانين خلال المدة المحددة، ثم سأتكلم عن صحة إقرار البرلمان لهذه المراسيم، وذلك من خلال الآتي:

الفرع الأول: عدم التزام السلطة التنفيذية بواجب العرض:

رأينا على نحواً سابقاً بيانه، أن السلطة التنفيذية إذا أصدرت مراسيم بقوانين لمواجهة حالات مستعجلة، فإنها ملتزمة – بنص الدستور – أن تعرضها على البرلمان ليراقبها.

وإلى جانب هذا الالتزام، يوجد التزام ضمني آخر، يؤيده القضاء واتجاه كبير من الفقه، كما رأينا سابقاً، يتمثل في التزام السلطة التنفيذية بدعوة البرلمان لاجتماع غير عادي لعرض المراسيم بقوانين التي أصدرتها ما بين أدوار انعقاد المجلس.

فيرتب غالبية الدساتير على عدم التزام السلطة التنفيذية بعرض المراسيم بقوانين على البرلمان، في الحالتين السابقتين، نتيجة مهمة نصت عليها غالبية الدساتير، وهي زوال مالها من قوة القانون.

وبخلاف ما سبق، نجد أن الدستور الجزائري لم يضمن نصوصه على هذا الحكم، ولم يرتب جزاء على عدم عرض الأوامر التشريعية على البرلمان، وإنما اكتفى باعتبارها لاغية في حالة الرفض فقط، فقد نصت الفقرتين الثانية والثالثة من المادة (124) منه على أنه ((ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتّخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعدّ لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان))، ولا شك في قصور هذا الحكم الدستوري، حيث يمنح السلطة التنفيذية حرية في عدم عرض الأمر التشريعي (المرسوم بقانون) على البرلمان لعدم خوفها من مغبة الوقوع تحت طائلة أي جزاء دستوري على غرار ما هو معمول في التشريعات المقارنة الأخرى، مما يحول التزام السلطة التنفيذية في هذا الشأن من التزام دستوري إلى التزام أدبي.

ولكن على الرغم من اتجاه غالبية الدساتير بترتيب زوال القوة القانونية للمراسيم بقوانين لعدم العرض على البرلمان في الوقت المحدد، فقد اختلفت في طريقة ترتيب أثر هذا الزوال، فمنها من رتب هذا الزوال بأثر رجعي، فيما نصت دساتير أخرى على زوال القوة القانونية للمرسوم بقانون بأثر مباشر، وسايرها الفقه في هذا الاختلاف.

أولاً: موقف الدساتير من زوال القوة القانونية للمرسوم بقانون:

رتب الدستور المصري والكويتي جزاءً على عدم عرض السلطة التنفيذية للمراسيم بقوانين على البرلمان في الوقت المحدد، وذلك بزوال مالها من قوة القانون بأثر رجعي، أي من

تاريخ صدورها، ودون حاجة لصدور قرار من المجلس بذلك، حيث يستفاد ذلك مما نصت عليه المادة (156) من دستور مصر (المعدل) لعام 2014 بنصها على ((...على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك ...))، وما نصت عليه المادة (71) من دستور الكويت من أنه ((ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون ...))،وبذات الحكم كانت تنص عليه المادة (38) من دستور البحرين قبل تعديلها في عام 2002 [1].

أما موقف الدستور البحرين، فهو يختلف عن موقف المشرعين المصري والكويتي فقد بين وقت زوال القوة القانونية للمرسوم بقانون بأثر مباشر، جزاءً لعدم العرض، حيث نصت المادة (38) على أنه ((ويجب عرض هذه المراسيم على كل من مجلس الشورى ومجلس النواب خلال شهر من تاريخ صدروها إذا كان المجلسان قائمين أو خلال شهر من أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك)).

وهذا الرأي ينسجم من حكم المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين المعدل الصادر سنة 2002 الذي دل على نحواً صريح إن تعبير الزوال الوارد في المادة السابقة يعني زوال المراسيم بأثر مباشر، تحسب من التاريخ الذي كان يجب عرضها فيه على مجلسي النواب والشورى، حيث نصت المذكرة التفسيرية في تفسيرها للمادة (38) من أنه ((ولما كانت القاعدة المقررة أن هذه المراسيم تعتبر نافذة ومرتبة آثارها من تاريخ صدورها إلى حين عرضها على المجلسين، فإنه قد يترتب عليها نشأة مراكز قانونية وحقوق مكتسبة للأفراد خلال تلك الفترة، وحماية لهذه الحقوق والمراكز في حالة عدم موافقة المجلسين على هذه المراسيم، عدلت المادة (38) لتقرر زوال هذه الآثار من تاريخ صدور قرار برفضها من كل من المجلسين أو المجلس الوطني بحسب الأحوال، أو من التاريخ الذي كان يجب عرضها فيه على المجلسين في حالة عدم عرضها. والزوال هنا ليس له أثر رجعي، وهو ما يتفق مع كون أن هذه المراسيم تستمد قوتها من المادة (38) ذاتها،

---

[1] حيث نصت على ((فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك)).

وبالتالي يكون زوالها من تاريخ رفضها، أو بعد مرور شهر من صدورها دون عرضها على مجلسي الشورى والنواب إذا كانا قائمين، أو بعد شهر من أول اجتماع للمجلسين في حالة حل مجلس النواب وتوقف جلسات مجلس الشورى أو في حالة انتهاء الفصل التشريعي دون العرض عليهما، حيث ينتهي الحق التشريعي الاستثنائي المقرر في هذه المادة، ويعود إلى المجلسين اختصاصهما الطبيعي))[1].

أما بالنسبة للمادة (94) من الدستور الأردني فقد كانت مختلفة عن سابقيها من عدة جوانب، الأول أنها رتبت زوال القانون المؤقت - على الرغم من عرضه على البرلمان في الوقت المحدد بالدستور - في حالة عدم بت البرلمان فيه خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالته عليه، أما الثاني، فإن هذا الزوال لا يتم تلقائيا وبحكم الدستور، وإنما يتطلب إعلانا من مجلس الوزراء يصدر بالجريدة الرسمية دون أن يحدد وقتاً محدداً لهذا الإعلان، وهو أمر منتقد من الفقه سأبينه في حينه، والجانب الأخير أنه لم ينص صراحة على وقت زوال القوة القانونية للقانون المؤقت، ولم ينيط بالمذكرة التفسيرية تحديده، وإنما يفهم منه ضمناً أن وقت زواله يكون بأثر رجعي وهذا ما يستفاد من عجز المادة حين نصت ((على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة))، إذ أنه هذا النص يسمح للبرلمان بأن يقرر تسوية الآثار المترتبة على رفضه للقانون المؤقت اعتباراً من تاريخ صدوره، أي بأثر رجعي، بشرط أن لا يكون لهذا الرفض وما يجريه من تسوية أي تأثير على العقود المبرمة والحقوق المكتسبة المترتبة منذ صدور القانون المؤقت.

---

[1] المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين لعام 2002 - المجموعة التشريعية - مطبوعات الأمانة العامة لمجلس النواب - البحرين - 2012 - ص 99

وقد برر أحد أعضاء مجلس الشورى البحريني فكرة الأخذ بالأثر المباشر كأثر لرفض المرسوم بقانون التي تبناها الدستور البحريني، حيث بينت أن المرسوم بقانون ((يرفض إذا كانت به مخالفة دستورية أو أمر قانوني، وموضوع الحرج في أنه عندما نرفض المرسوم ماذا سيحل بكل ما اتخذ؟ لذلك الدستور البحريني أخذ الاتجاه بخلاف بعض الدساتير بأنه في حالة رفض المراسيم يبدأ نفاذ الأثر من تاريخ رفضه وليس من تاريخ صدوره، وكانت هذه حكمة من المشرع الدستوري للمحافظة على المكتسبات التي تتم من صدور المرسوم حتى قرار رفضه في حال اتخذ هذا الرفض))[1].

مداخلة الأستاذة دلال الزايد عضو مجلس الشورى بشأن المرسوم بقانون رقم (50) لسنة 2010 بتعديل بعض أحكام قانون الجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية والهيئات الخاصة العاملة في ميدان الشباب والرياضة والمؤسسات الخاصة الصادر بالمرسوم بقانون رقم (21) لسنة 1989، انظر مضبطة جلسة مجلس الشورى رقم (5) المنعقدة بتاريخ 2013/11/25 - دور الانعقاد العادي الرابع - الفصل التشريع الثالث - ص 37

ثانياً: موقف الفقه من زوال القوة القانونية للمرسوم بقانون:

في الوقت الذي حددت فيه النصوص السابقة وقت زوال القوة القانونية للمراسيم بقوانين جزاءً لعدم العرض، فقد جعلتنا نتساءل – لعدم التوضيح – عن ما هو المقصود من عبارة ((زال ما كان لها من قوة القانون)) ؟فهل يقصد به تجريد هذه المراسيم من قوة القانون بأن تبقى كلوائح أدنى مرتبة من القانون وتبقى نافذة باعتبارها لوائح عادية فيما لم تتضمنه من مساس بالقوانين العادية القائمة، سواء بالتعديل أو بالإلغاء وذلك التزاما بصراحة النص الدستوري؟ أم يقصد من هذا الأثر هو بطلان وزوال المراسيم ذاتها في حالة عدم عرضها على البرلمان في الوقت الذي حدده الدستور؟

لقد أجاب الفقه عن هذا التساؤل وأنقسم حوله إلى فريقين.

يرى الفريق الأول من الفقه[1]، أن الأثر المترتب على عدم عرض المراسيم بقوانين على البرلمان خلال ميعاد العرض، إنما هو زوال ما كان لها من قوة القانون، وليس بطلانها أو انعدامها، ذلك أن النصوص الدستورية صريحة في بيان هذا الأثر لاسيما بالنظر إلى خطورة هذه النتيجة بالنسبة للماضي لما فيه من مساس على المراكز القانونية والحقوق المكتسبة، أي من تاريخ صدور هذه المراسيم، مما نكون بصدد حكم استثنائي، يوجب تفسير النص تفسيراً ضيقاً.

وبناءً عليه، تظل مثل هذه المراسيم قائمة باعتبارها لوائح عادية، أي ليست لها قوة القوانين، وتظل نافذة في هذه الحدود، أي فيما لم تتضمنه من مساس بالقوانين القائمة سواء بالتعديل أو الإلغاء، أما فيما تضمنته من أحكام مخالفة للقانون، فإنها تكون قابلة للطعن فيها على هذا الأساس، أسوة بالقرارات الإدارية التي تصدر في الظروف العادية، هذا إلى جانب الطعن عليها بعدم الدستورية.

فيكون باطلاً ما ورد بالمرسوم مخالفاً أو معدلاً للقوانين، فإذا لم يرد بها مثل ذلك، فإنها تبقى لوائح عادية ليس لها سوى قوة اللائحة، وإنما ينبغي أن تكون قد صدرت في مجال اللائحة المحدود بأمور الضبط والمرافق العامة وإلا عدت باطلة لتعديها على مجال القانون[2].

---

[1] د. محمود محمد حافظ – المرجع السابق – ص 273، د. محمد عبدالحميد أبو زيد – المرجع السابق – ص 371، د. فتحي فكري – المرجع السابق – ص 463 أحمد هبه، المرجع السابق – ص 134، د. بدرية جاسر الصالح – المرجع السابق – ص 38، محمد بن أحمد البنعلي – المرجع السابق – ص 181، سالم محمد سالم الكواري – المرجع السابق – ص 141

[2] أ. د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 93

ويترتب على هذا الرأي، أن قابلية الطعن بالإلغاء تستوي بالنسبة للحالات التي تناولها المرسوم بقانون في الماضي أو التي تمسها في المستقبل، ولا يحتج بمواجهة هذا بانقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء، إذ أن هذا الميعاد ينفتح لذوي الشأن لتكون بدايته من انتهاء المواعيد الواجب عرض المراسيم بقوانين خلالها على المجلس دون عرض أو من قرار الرفض في حالة عرضها واعتراض المجلس عليها[1].

وعلى خلاف الرأي السابق، يرى الفريق الثاني من الفقه[2]، أنه إذا لم تقم السلطة التنفيذية بعرض المراسيم بقوانين على البرلمان خلال الميعاد المحدد أو عرضتها بعد انقضاءه، فإن ذلك يؤدي إلى سقوطها من تلقاء ذاتها وانعدامها وبطلانها بأثر رجعي من تاريخ صدورها، بحيث تكون كأن لم تكن، وهو انعدام مقرر بنص الدستور وليس بحاجة إلى إصدار قرار بذلك.

ومعنى ذلك، أن ممارسة السلطة التنفيذية لسلطتها بإصدار المراسيم بقوانين قد جاءت على خلاف من الدستور، فهي غير دستورية وما نجم عنها من قرارات تعد أيضاً غير مشروعة وغير دستورية، لذلك كان الجزاء الملائم والمناسب هو زوال هذه القرارات – زوال المرسوم بقانون – ذاتها وسقوطها وبطلانها منذ أن صدرت ولا يكتفي بزوال قوة القانون وبقاءها حية وسارية كقرارات إدارية عادية كما يدعيه أنصار الرأي الأول من الفقه، فما فائدة بقاءها كقرارات إدارية عادية وهي حتماً ستكون غير مشروعة لأنها صدرت في مجالات التشريع خصوصاً إذا نظمت موضوعاً جديداً – بمرسوم بقانون– ليس له تنظيم سابق أو عدلت قوانين لا تملك – بزوال قوة القانون عنها بأثر رجعي – تعديلها أو مخالفتها، ، كما أن القول ببقائها كقرارات إدارية عادية سيكلف أصحاب الشأن عناء الطعن عليها أمام القضاء أو على الأقل الدفع بعدم مشروعيتها عند تنفيذها بقرارات فردية تجنباً وتحاشياً لتنفيذها، فهي تبقى معلقة داخل كتلة القواعد القانونية لا هي منفذة كقرارات إدارية عادية ولا هي أصبحت قوانين. وبمعنى آخر[3].

ويرى أحد أنصار هذا الرأي[4]، أن رأيهم هذا يتماشى مع ما جاء في المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين المعدل لعام 2002 التي دلت على نحو واضح – لا ظل لشبهة الشك فيه

---

(1) د. علاء عبدالمتعال – المرجع السابق – ص 109

(2) د. سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – ص 514، د. عبدالعزيز خليفة – المرجع السابق – ص 202، د. يحي الجمل – النظام الدستوري في الكويت – ص 223، د. علي السيد الباز – المرجع السابق – ص 115

(3) د. رأفت فودة – المرجع السابق – ص 465

(4) أ. د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا – المرجع السابق – ص 52

– إن تعبير الزوال الوارد في المادة (38) من الدستور يعني زوال المراسيم ذاتها وليس قوتها كقانون عادي، وأن جزاء عدم العرض يعني بطلان المراسيم وتجريدها من أية قوة قانونية، فقد جاء في المذكرة التفسيرية في أكثر من موضع أن " الزوال هنا ليس له أثر رجعي وهو ما يتفق مع كون أن هذه المراسيم تستمد قوتها من المادة 38 ذاتها، وبالتالي يكون زوالها من تاريخ رفضها "، كما جاء بها في موضع آخر " إنه يجب التفرقة بين المراسيم التي تصدر أثناء قيام الحياة النيابية والمراسيم التي تصدر أثناء تعطيل الحياة النيابية، فالأولى فقط هي التي يسري عليها حكم المادة 38 بحيث تزول إذا لم تعرض على المجلسين خلال شهر من تاريخ اجتماعهما أو إذا رفضها المجلسان".

فيما يرى الدكتور السيد صبري، أن بطلان المراسيم بقوانين يتحدد بناء على نوع المخالفة والخروج على حدود الدستور، فتقسم مخالفات المراسيم إلى ثلاثة أقسام، الأول، قد تكون المخالفة ناشئة عن تقدير الظروف، فالسلطة التنفيذية رأت أن هناك ضرورة وخالفها البرلمان في ذلك، فلا يلحق البطلان هذه المراسيم لأن تقدير الضرورة (الاستعجال) متروك للأولى والتقدير مسألة نسبية تختلف وجهات النظر فيه، والثاني، قد تكون المخالفة ناشئة عن عدم إتباع الإجراءات بان لا يدع البرلمان لاجتماع غير عادي أو لم تعرض عليه المراسيم أولم يقرها البرلمان لذلك، ففي هذه الحالة لا يلحق البطلان المطلق هذه المراسيم بقوانين لأنها صدرت صحيحة والمخالفة لاحقة. أمام القسم الثالث، قد تكون المخالفة ناشئة من مخالفة الدستور، كأن يصدر مرسوم بإبعاد مواطن عن الدولة، ففي هذه الحالة تكون المراسيم بقوانين باطلة بطلاناً أصلياً. ويجب على البرلمان أن يعلن هذا البطلان بل ويجب على المحاكم أن تمتنع عن تطبيقها حتى ولو أقرها البرلمان[1].

و يرى الدكتور السيد صبري[2] أن الزوال ليس له أثر رجعي لأن قوة هذه المراسيم عند إصدارها مستمدة من المادة الدستورية، فيكون الزوال من تاريخ اجتماع البرلمان عند عدم العرض حيث ينتهي الحق التشريعي الاستثنائي – في هذا الفرض – الذي منحه الدستور للسلطة التنفيذية ويعود البرلمان لممارسة اختصاصه الطبيعي من وقت اجتماعه[3].

---

[1] د. السيد صبري – مبادئ القانون الدستوري – ص 489

[2] في تعليقه على المادة 41 من دستور مصر لعام 1923

[3] د. السيد صبري – مبادئ القانون الدستوري – ص 488

ثالثاً: موقف الباحث:

اتفق مع رأي الفريق الثاني من الفقه، فلا معنى من الإبقاء على المراسيم بقوانين بعد زوال قوتها القانونية، فما ابتغته السلطة التنفيذية حال إصدار المرسوم بقانون هو تنظيم موضوع تشريعي من اختصاص البرلمان، استناداً إلى نص محدد بالدستور – م 156 من دستور مصر و71 دستور الكويت و38 من دستور البحرين –وفي اختصاص محدد وصريح، وليس من المقبول تحوير قصد المشرع أو السلطة التنفيذية بالقول أن مجالها أصبح لائحياً بعد أن تقاعست الأخيرة في عرضها على البرلمان في الوقت المحدد، خصوصاً وأن العديد من المراسيم بقوانين تنظم موضوعات داخلة في اختصاص البرلمان، وتصدر لأول مرة دون أن تتعارض مع قانون نافذ، ودون أن تكون داخلة في مجال اللوائح كذلك، كأن يتم إنشاء مؤسسات أو هيئات عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة من الناحيتين الإدارية والمالية عن السلطة التنفيذية[1]، أو إنشاء محاكم[2]، أو إنشاء هيئات قضائية[3]، وهذه الاختصاصات خص الدستور تنظيمها بموجب قانون[4]، وليس بلوائح كما هو الحال بالنسبة للوائح إنشاء المصالح والإدارات العامة التي نصت عليها المادة (39/ب) من دستور البحرين[5]، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، إن المشرع الدستوري عندما تطلب عرض هذه المراسيم بقوانين على البرلمان كان باغياً أن توضع سلطة التشريع الاستثنائية بيد البرلمان صاحب الولاية العامة للتشريع، ولا أتصور أن نية المشرع الدستوري قد اتجهت إلى ترك أي أثر قانوني خارج عن إرادة البرلمان وسيطرته، لذلك نجد انه قد منحه بشكل صريح وواضح صلاحية رفض المرسوم

---

(1) ومثال ذلك، مرسوم بقانون رقم (48) لسنة 2012 بشأن غرفة تجارة وصناعة البحرين، مرسوم بقانون رقم (47) لسنة 2012 بإنشاء وتنظيم المجلس الأعلى للبيئة، مرسوم بقانون رقم (30) لسنة 2011 بإنشاء صندوق وطني لتعويض المتضررين

(2) حيث استحدثت السلطة التنفيذية بواسطة مرسوم بقانون محاكم تمييز عسكرية لم تكن موجودة من قبل، وذلك من بموجب المرسوم بقانون رقم (46) لسنة 2010 بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات العسكري الصادر بالمرسوم بقانون رقم (34) لسنة 2002

(3) ومثال ذلك، مرسوم بقانون (30) لسنة 2009بشان غرفة البحرين لتسوية المنازعات الاقتصادية والمالية والاستثمارية

(4) ففي شأن إنشاء المؤسسات والهيئات، نصت المادة (50) من دستور البحرين على أنه ((ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها ...))، أما في شأن إنشاء المحاكم، نصت المادة (105) على أنه ((أ) يرتب القانون المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويبين وظائفها واختصاصاتها.ب) يقتصر اختصاص المحاكم العسكرية على الجرائم العسكرية التي تقع من أفراد قوة الدفاع الحرس الوطني والأمن العام، ولا يمتد إلى غيرهم إلا عند إعلان الأحكام العرفية، وذلك في الحدود التي يقررها القانون)).

(5) التي تنص على أنه ((يضع الملك، بمراسيم، لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين.))

بقانون – إلى جانب قبوله –لإسقاطه من البنيان القانونية للدولة ولا يكون هـذا الـرفض – فـي الغالب – إلا لخلل اعترى المرسوم بقانون كان من الجسامة بمكان أن أودى إلـى رفضـه، ولا يمكن قبول هذا الخلل حتى في اللائحة.

ويحلل بعض الفقه[1] بشأن جزاء عدم العرض وتلاءمه من الناحية الدستوري المتمثل في زوال القوة القانونية للمراسيم بقوانين سواء لعدم العرض أو في حالة رفض البرلمان لتأكيد رقابته عليها، حيث يقول ((أن عدم العرض يحمل في طياته عدم توافر شـروط إصـدار مثـل هـذه القرارات، أو يعد قرينة قاطعة على ذلك، وتعد بالتالي هذه القرارات غصـباً لسـلطة البرلمـان واعتداء على اختصاصه. وهذا يمثل الحماية الحقيقية والجادة للحقوق والحريات، فعدم العـرض يولد شكاً في شرعية القرارات بقوانين يجب أن يفسر لصالح الحقوق والحريـات إذا مـا أردنـا للموازنة الرقابية البرلمانية أن تحقق الغاية المنشودة من وراء تقريرها، وإلا كانت عديمة الجدوى والفائدة وأن تقريرها هو مجرد زينة يتجمل بها الدستور لا تغني عن الحقيقة شيئاً)).

الفرع الثاني: أثر الإقرار اللاحق وقانون التصحيح:

يستوي في هذا الفرض، أن تقوم الحكومة بعرض المراسيم بقوانين على البرلمان، ولكن بعد انقضاء المدة الدستورية المحددة للعرض، فلا خلاف أن الجزاء القانوني لهذا السلوك السـلبي للسلطة التنفيذية؛ هو زوال القوة القانونية لهذه المراسيم[2].

ولكن قد يرى البرلمان تصحيح هذه المراسيم بإقراره لها، فيسلك بشأنها إحدى طريقتين، الأولى وهو ما يسميه الفقه بالـ "الإقرار اللاحق" وهو ببساطه أن يقر البرلمان المرسوم بقـانون بعد انقضاء مدة عرضه، أما الطريقة الثانية فيطلق عليها "قانون التصحيح" بأن يصدر البرلمـان قانوناً يصحح فيه المراسيم التي تقرر بطلانها بحكم الدستور. ويهدف البرلمان من خلال هـاتين الطريقتين تلافي ما قد ينتج من نتائج خطيرة يرتبها الدستور بزوال القوة القانونية للمرسوم بقانون وآثاره الماضية والمستقبلية، هذا إلى جانب منع أي اضطراب قد يطرأ علـى المصـالح العامـة ومصالح الأفراد بزوال آثار هذه المراسيم التي يتقرر بطلانها بحكم الدستور.

---

[1] د. رأفت فودة – المرجع السابق – ص 447

[2] ونفس الحكم ينطبق – جدلاً – في حالة عدم دعوة البرلمان للانعقاد لاجتماع غير عادي إذا كانت الفترة المتبقية من الإجازة البرلمانيـة أقل من المدة التي حددتها النصوص الدستورية

لهذا، قد يسأل سائل، هل يستطيع البرلمان بأن يقر المرسوم بقانون ويعيد وجوده وقوته القانونية إذا سقط بحكم الدستور نتيجة عدم قيام السلطة التنفيذية بعرضه على البرلمان في الوقت المحدد أو عرضته بعد انقضاء الميعاد المحدد لعرضه عليه ؟ وهل يملك البرلمان صلاحية تصحيح البطلان الذي اعترى المرسوم بقانون بتصحيحه بقانون صادر منه؟

بالنسبة للمسألة الأولى، يرى غالب الفقه[1]، أنه ما دامت المراسيم بقوانين لم تعرض خلال المدة التي حددها الدستور، فإن قوتها القانونية تزول بحكم الدستور حتى ولو عرضت على المجلس بعد ذلك، فليس من شأن العرض اللاحق أن يغطي تقصير السلطة التنفيذية في قيامها بهذا الالتزام الدستوري أو أن يعيد لها قوتها القانونية، فلا يملك البرلمان أن يخالف الدستور، وإن كان يبقى الخيار للبرلمان أن يقر قانوناً بمضمون ومحتوى هذه المراسيم من أحكام، وأن يضمنها – إذا أراد – أثراً رجعياً في حدود الشروط الواردة في المواد المنظمة للأثر الرجعي[2]، ويخضع هذا الخيار لرقابة القضاء.

ولا بد من أن أبين، أن إصدار قانون يتضمن على مضمون ومحتوى المراسيم التي زالت عنها القوة القانونية، هو أمر مشروع وناتج عن حقه في التشريع، وهذا الأمر يختلف في حكمه عن ما يسمى بـ "قانون التصحيح" الذي يراد به تصحيح المخالفات الدستورية التي شابت المرسوم بقانون كأن لم تتبع فيه الإجراءات التي نص عليها الدستور، كما حصل في مصر عام 1926[3]، الذي لا شك في عدم استقامته مع اختصاص البرلمان ومبدأ فصل السلطات. ذلك لأن البرلمان لا يملك أن يصحح ما هو باطل لمخالفته للدستور، لأن اختصاصه التشريعي محدود في

---

(1) أ. د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 94، أ. د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا – المرجع السابق– ص 54، أحمد هبه – المرجع السابق – ص 139، د. علاء عبدالمتعال – المرجع السابق – ص 110

(2) المادة (225) من دستور مصر (المعدل) لعام 2014، المادة (179) من دستور الكويت، المادة (124) من دستور البحرين

(3) اتخذ البرلمان المصري عام 1926 قراراً بشأن المراسيم بقوانين التي صدرت عقب حل مجلس النواب في24 ديسمبر 1924 حتى انعقاد البرلمان في 10 يونيه 1926 ، ببطلانها بطلاناً أصلياً لمنفعة الدستور. إلا أن لجنة الشئون الدستورية بمجلس النواب ولجنة الحقانية لمجلس الشيوخ رأتا إلا يعمم هذا البطلان على جميع المراسيم بقوانين التي صدرت لما يترتب عليه من ضرر بالمصالح العامة والخاصة، بل قررتا بطلان تسعة منها أرفق بكشف ملحق من تقريرها، واقترحتا بالنسبة للمراسيم بقوانين الباقية أن يصححها البرلمان بقانون. وقد وافق البرلمان على هذه الطريقة، وصدر فعلاً في 10 سبتمبر 1926 القانون رقم (2) لسنة 1926 معتبراً المراسيم بقوانين التي لم ترفق به في حكم الصحيحة، حيث نصت المادة الأولى من هذا القانون على أنه ((المراسيم بقوانين التي صدرت منذ حل مجلس النواب في 24 ديسمبر سنة 1924 إلى تاريخ انعقاد البرلمان في 10 يونيه 1926 ولم تكن واردة في ملحق هذا القانون تعتبر في حكم الصحيحة ما لم يقرر أحد المجلسين عدم الموافقة عليها، فإذا تقرر ذلك بطل العمل بها مستقبلاً)).
د. السيد صبري – اللوائح التشريعية – ص 92 وما بعدها

دائرة عمل القانون وليس في مقدوره أن يصحح عمل السلطة التنفيذية إذا كان مخالفاً لاختصاصها الدستوري، أو أن يطهر عواراً دستورياً لحق به، وهو ما قضت به المحكمة الدستورية العليا في مصر في أكثر من مناسبة[1]. فالمجلس التشريعي سلطة مؤسَسة أنشاها الدستور وحدد اختصاصها وناط بها القيام بسلطة التشريع ولهذا لا يجوز لها أن تخرج عن النطاق المرسوم لهـا، فتصـحح بطلاناً لحق بمرسوم بقانون لخروجه على النطاق التشريعي المحدد له في الدستور[2].

غير أنه، لتلافي الآثار التي يحدثها حكم بطلان المرسوم بقانون غير المعروض، يستطيع المجلس أن يصدراً قانوناً جديد بالأحكام الواردة في المرسوم بقانون الباطل ويضمنها أثراً رجعياً كما نوه إليه الفقه في المسألة السابقة.

المطلب الثالث: مدى تأثير الإقرار البرلماني على رقابة القضـاء علـى المرسـوم بقانون:

عندما يقر البرلمان المرسوم بقانون المعروض عليه، فإن لهذا الإقرار تأثير على مـدى رقابة القضاء على المرسوم بقانون نظراً لتأثير الإقرار على طبيعة المرسوم بقانون ذاته، حيـث تنقلب طبيعة المرسوم بقانون من الطبيعية الإدارية إلى الطبيعة التشريعية نظراً لتدخل البرلمـان بإقراره على الذي بينته سابقاً.

ولبحث مدى تأثير الإقرار البرلماني على رقابة القضاء على المرسوم بقـانون، ينبغـي تقسيم هذا المطلب إلى عدة فروع، سنخصص الفرع الأول لدراسة طبيعة الإقـرار البرلمـاني، وسندرس في الفرع الثاني مدى تأثير الإقرار البرلماني على رقابة القضـاء الدسـتوري علـى المرسوم بقانون، وأخير سنخصص الفرع الثالث لدراسة مدى خضوع الإقرار البرلماني لرقابـة القضاء الإداري.

---

[1] حيث قضت في أحد أحكامه، أن ((إقرار مجلس الشعب للقرار بقانون المطعون عليه لا يترتب عليه سـوى مجـرد اسـتمرار نفـاذة بوصفة الذي نشأ عليه كقرار بقانون دون تطهيره من العوار الدستوري الذي لازم صدوره.)).
المحكمة الدستورية العليا – مصر – الطعن رقم 28 – لسنة 2 قضائية – تاريخ الجلسة 1985/5/4 – مكتب فني 3 – رقم الجزء 1 – ص 195
http://www.eastlaws.com/AhkamView.aspx?I=36479&H=&HM=140200#1
المصدر: شبكة قوانين الشرق –آخر زيارة 2014/12/15

[2] د. السيد صبري – اللوائح التشريعية – ص 98

الفرع الأول: طبيعة الإقرار البرلماني:

يختلف هدف البرلمان بإقرار المرسوم بقانون باختلاف زاوية نظرته إليه، حيث يحمل الإقرار البرلماني للمرسوم بقانون في طياته أكثر من معنى، فقد ينظر إليه البرلمان بأنه عمل تشريعي يستوي فيه تطبيق الأحكام المتعلقة بالأعمال التشريعية بشكل عام، كما أنه قد ينظر إليه بأنه عمل برلماني يغلب عليه الطابع الرقابي على أعمال الحكومة، وهذه الأعمال تمثل الاختصاص الآخر للبرلمان ، وقد عرفت المحكمة الدستورية الكويتية الأعمال البرلمانية – كما سآتي بذكره لاحقاً – بأنها ((جميع الأعمال القانونية والمادية التي ليس لها صفتي العمومية والتجريد، والتي تصدر من المجلس التشريعي أو إحدى لجانه أو أحد أعضائه وهم بصدد القيام بوظائفهم المخولة لهم بموجب الدستور خارج نطاق وظيفة التشريع)).

والتمييز بين الأعمال التشريعية والأعمال البرلمانية له أهمية كبيرة، فالأعمال التشريعية لا يقبل الطعن عليها أمام القضاء الإداري ولكن يقبل الطعن عليها أمام القضاء الدستوري، أما الأعمال البرلمانية، فالأصل أنها لا تخضع لرقابة القضاء، والاستثناء يقبل الطعن على ما يصدر عنها من قرارات باعتبارها سلطة إدارية كما سأبين ذلك لاحقاً.

وقد اختلف الفقه في تحديد طبيعة الإقرار البرلماني، فهل يعد عملاً تشريعاً أم عملاً برلمانياً، أما القضاء الدستوري فقد تباينت أحكامه في تحديد طبيعة الإقرار البرلمان إلا أنه استقر في النهاية إلى تحديدها، وهو ما سنبينه من خلال الآتي:

أولاً: موقف القضاء الدستوري من طبيعة الإقرار البرلماني:

لم أشهد في القضاء المصري موقفاً يدلل على تحديده لطبيعة الإقرار البرلماني ذاته.

أما في الكويت، فقد تباينت أحكام القضاء الكويتي بشأن الطبيعة القانونية لقرارات مجلس الأمة بشأن المراسيم بقوانين الصادرة أثناء فترة غياب الحياة النيابية.

فمن ناحية ذهبت محكمة الاستئناف العليا – وكذلك محكمة الجنايات – إلى تكييف قرارات مجلس الأمة بشأن المراسيم بقوانين بأنها من الأعمال التشريعية التي تخضع لرقابة المحكمة الدستورية، وقد جاء في حيثيات حكمها بأن ((سلطة مجلس الأمة من حيث المبدأ في إقرار المراسيم بقوانين الصادرة في فترة حله طبقاً للمادة 71 من الدستور تنبثق عن سلطته في

التشريع، والمجلس وهو بصدد النظر في المراسيم بقوانين الصادرة في فترة الحل لإقرارها من عدمه إنما يمارس في حقيقة الأمر عملاً تشريعياً إذا بمقتضاه يسلط المجلس رقابته التشريعية على المرسوم بقانون فإن أقره استقر المرسوم بقانون تشريعاً سوياً وإن لم يقره زال ما له من قوة القانون ولا يمكن أن يكون ذلك إلا عملاً تشريعياً بل أن المجلس في هذا النطاق كما هو الحال في النزاع الماثل اعتماد نفاذ المرسوم بقانون في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثاره بوجه آخر وهو ما يعتبر ولا شك عملاً تشريعياً مبتدأ يعده المجلس ويوافق عليه ثم يرفعه للإصدار، وهذا هو الوجه الإيجابي لسلطته في التشريع. وقد يأخذ صورة مراجعة تشريع (أي مرسوم بقانون) صدر فعلاً بين أدوار الانعقاد أو في فترة حله ومن ثم إقراره أو عدم إقراره، وفي هذه الصورة يتوقف على قرارا المجلس بقاء التشريع واستقراره أو زواله بأثر رجعي من تاريخ صدوره أو من تاريخ معين يحدده المجلس. لما كان ذلك فإن قرار المجلس في هذا الصدد هو في جوهره وحقيقة أمره عمل تشريعي يندرج في نطاق الولاية الطبيعية للمحكمة الدستورية في مراقبة دستورية التشريعات بصورها المختلفة واختصاص المحكمة الدستورية في هذا الشأن يتسع ليشمل جميع المنازعات في دستورية ما يتخذه مجلس الأمة من قرارات بعدم إقرار مراسيم بقوانين تكون قد صدرت في فترة حل المجلس المعني بحكم المادة 107 من الدستور أو في فترة تعطيل الحياة النيابية أثر حل المجلس كما هو الحال في النزاع الماثل))[1].

وبناءً على ذلك، أحالت محكمة الاستئناف العليا للمحكمة الدستورية قرار مجلس الأمة الصادر بتاريخ 1993/6/29 بعدم إقرار المرسوم بقانون رقم (38) لسنة 1990 بشأن المعاشات التقاعدية لأعضاء المجلس الوطني لبيان مدى اتفاقه مع الدستور، وقد خالفت المحكمة الدستورية قرار المحكمة السابقة، بأن اعتبرت طبيعة الإقرار البرلماني من قبيل الأعمال البرلمانية التي ليس لها صفتي العمومية والتجريد التي تصدر من المجلس التشريعي، أي ليست من قبيل الأعمال التشريعية وبالتالي قضت المحكمة الدستورية بعدم اختصاصها بنظر الطعن، وقد بينت في حيثيات حكمها ((أنه من المسلم به أن المقصود بالقانون بمعناه الاصطلاحي هو ما يصدر من السلطة التشريعية من قواعد تنظيمية عامة طبقاً للإجراءات الدستورية المقررة، أما المراسيم فيقصدها بصفة عامة النصوص التشريعية التي تصدر من السلطة التنفيذية في الحالات التي تصدر فيها القوانين ويكون لها ما للقوانين من قوة ملزمة، أما اللوائح في التشريعات الفرعية

---

[1] حكم محكمة الاستئناف العليا – الكويت – القضية رقم (1992/275) إداري مدني في شأن المعاشات التقاعدية لأعضاء المجلس الوطني، أشار إليه: د. يسري العصار – نظرية الضرورة ... – ص 107

التي تصدر من السلطة التنفيذية في حدود اختصاصها الدستوري. وإذا كان المجلس التشريعي يختص أساساً بالتشريع، أي بإصدار قوانين ذات قواعد عامة مجردة، وفقاً للإجراءات المرسومة دستورياً، فإن الدستور قد خول بالإضافة إلى ذلك اختصاصات أخرى يطلق عليها اصطلاح الأعمال البرلمانية. وهي جميع الأعمال القانونية والمادية التي ليس لها صفتي العمومية والتجريد، والتي تصدر من المجلس التشريعي أو إحدى لجانه أو أحد أعضائه وهم بصدد القيام بوظائفهم المخولة لهم بموجب الدستور خارج نطاق وظيفة التشريع، ومن ثم فلا تعد أعمالاً تشريعية مما يبعدها عن مفهوم القوانين أو المراسيم بقوانين أو اللوائح، وعلى ذلك فهي تخرج عن رقابة المحكمة الدستورية، المحدد نطاقها على نحو ما سلف.

لما كان ذلك وكان قرار مجلس الأمة بإقرار أو عدم إقرار المرسوم بقانون الصادر في غيبته لا تتوافر فيه عناصر القاعدة القانونية الملزمة من العمومية والتجريد، والتي تدخله في زمرة القوانين التي يصدرها المجلس لعدم إتباع الإجراءات الدستورية بصدده. والمقررة لسن القوانين، ومن ثم فإن قرار مجلس بعدم إقرار المرسوم بقانون رقم 1990/38 آنف البيان، لا يعد من التشريعات التي حددها الدستور والقانون وأخضعها لرقابة المحكمة الدستورية، وإذا كان واجب القاضي، وهو بصدد تطبيق القانون أن يتأكد من حقيقية وجود شكلاً وموضوعاً، وكانت محكمة الموضوع قد استظهرت جدية المنازعة الدستورية، على ضوء الأسباب التي قام عليها الحكم الدستوري رقم 1982/2 دستوري الصادر في 1982/6/28 ومن ثم كان عليها أن تفطن إلى مضمون ما سلف ذكره، وتنزل قضائها على مقتضاه، لفقدان قرار المجلس المطعون عليه لعناصر التشريع الذي يخضع للرقابة الدستورية دون الحاجة إلى الولوج به في مجال المنازعة الدستورية، لما كان ذلك فإن الدعوى الدستورية تضحى ولا اختصاص للمحكمة الدستورية بنظرها، وهو ما يتعين القضاء به، دون حاجة إلى البحث في مدى أحقية مجلس الأمة في التدخل خصماً في الدعوى))[1].

---

[1] المحكمة الدستورية – الكويت – الطعن رقم (1) لسنة 1994 قضائية – تاريخ الجلسة 1994/5/17– مكتب فني 16– رقم الجزء 1 – ص 14

http://www.eastlaws.com/AhkamView.aspx?I=47980&H=&HM=155583#1

المصدر: شبكة قوانين الشرق –آخر زيارة 2014/12/15

ثانياً: موقف الفقه من طبيعة الإقرار البرلماني:

لقد تعددت آراء الفقه في طبيعة الإقرار البرلماني للمرسوم بقانون ومدى خضوع هذا الإقرار لرقابة القضاء، وانقسموا حياله إلى قسمين.

يرى القسم الأول ويمثله العميد الطماوي[1]، إلى اعتبار الإقرار البرلماني عملاً برلمانياً، حيث يرى أنه إذا كان الدستور يوجب موافقة البرلمان على قرار إداري ما، فإن هذا القرار ينقلب إلى عمل برلماني بمجرد موافقة البرلمان عليه، وبالتالي يصبح بمنجاة من قضاء الإلغاء.

ويرى جانب من الفقه [2]، أنه ينبغي التمييز بين التأييد السياسي والتصديق القانوني، فالذي لا يغير من طبيعة العمل الإداري هو التأييد السياسي الذي تحاول الإدارة الاستتار خلفه لتنجو من رقابة القضاء. أما إذا حتم الدستور عرض مسألة على البرلمان للحصول على تصديقه، سواء في شكل قانون أو في غيره، كما هو الحال في إعلان الأحكام العرفية أو المراسيم بقوانين، فإن العمل يبدأ إدارياً ويصبح برلمانياً بمجرد تصديق البرلمان عليه. والفارق بين مجرد التأييد السياسي والتصديق القانوني كبير من الناحية القانونية، لأن العمل الإداري يعتبر مستكملاً أركانه ونافذاً قبل موافقة البرلمان عليه، أما في حالة التصديق القانوني فإن عمل السلطة التنفيذية يعتبر "مشروع" لا ينفذ إلا بعد تمام مصادقة البرلمان.

ويضيف أحد أنصار هذا الرأي من الفقه [3]، أن الإقرار البرلماني لا يمكن اعتباره قانوناً إذا ما نظرنا إليه من الناحية الشكلية لعدم إتباعه للخطوات الإجرائية لإصدار القوانين المنصوص عليها في الدستور. ولا شك أن عندما يمارس البرلمان اختصاصاته بالتشريع والرقابة يكون من خلال إصدار قرارات برلمانية كقرار عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء أو رفع الحصانة من أحد الأعضاء، وهذه القرارات هي أعمال قانونية ترتبط وجوداً وعدماً بمبدأ المشروعية أي بضرورة احترامها القواعد القانونية المقرر لها، ولما كانت هذه القرارات البرلمانية تستند في صدورها إلى الدستور مباشرة فإنها تكون على هذا النحو محكومة به، فمتى ما خالفت أحكامه وصِمت بعدم المشروعية وكانت من ثم باطلة أو منعدمة بحسب جسامة المخالفة، فيكون – مثلاً – قرار عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المرفوع للأمير دون تصويت او مناقشة

---

(1) د. سليمان محمد الطماوي – القضاء الإداري – الكتاب الأول – قضاء الإلغاء – ص 302

(2) د. محمود عاطف البنا – الوسيط في القانون الإداري – الطبعة الثانية – مطابع الطويجي التجارية – القاهرة – 1999 – ص 452

(3) د. إبراهيم الحمود – المرجع السابق – ص 574

منعدماً لمخالفته أركان الشكل المنصوص عليها بالمواد (101، 102) من الدستور الكويتي، كما يكون ذات القرار البرلماني باطلاً إذا صدر من غير سبب مشروع، كأن يهدف التخلص منه أحد الوزراء.

ويطبق هذا الفقه هذا الرأي على قرار مجلس الأمة برفض المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 1990 في شأن محاكمة الوزراء، وهو أحد المراسيم بقوانين الصادرة أثناء تعطيل الحياة النيابية والذي استقر القضاء وغالبية الفقه على اعتبارها تشريعات قائمة بذاتها لا تتطلب عرضها على البرلمان.

حيث يرى في هذا القرار انه تضمن على عيب مخالفة القانون، وهذا العيب واضح لا لبس فيه ذلك أن نص المادة (71) من الدستور يتطلب عرض المراسيم بقوانين التي تصدر أثناء قيام الحياة النيابية (ما بين أدوار الانعقاد، وما بين الفصلين، وما يصدر في حالة الحل الرئاسي أو الوزاري المنصوص عليه بالدستور)، في حين أن قرار مجلس الأمة الصادر في 1994/1/11 قد تعرض لمرسوم بقانون كان قد صدر أثناء غياب الحياة النيابية- بسبب الحل غير الدستوري - وبالتالي يتأكد عيب مخالفة القانون الذي احتواء القرار البرلماني برفض المرسوم بقانون سالف الذكر[1].

كما يراه قراراً غير مشروع ومنطوياً على الانحراف في استعمال القرارات البرلمانية، وهذا العيب قائم على مخالفة المعيار الموضوعي المتمثل في توخي المصلحة العامة التي يجب أن تكون ديدن البرلمان دائماً في سبيل إعماله لأدواته القانونية التي خوله إياها الدستور[2].

أما القسم الثاني، فيرى بخلاف الأول، إن الإقرار البرلماني للمرسوم بقانون يعد من قبيل الأعمال التشريعية، لأنها تبت في مصير هذه المراسيم ويترتب عليها أما إلغائها وأما تحولها إلى قوانين تامة[3].

ويرى الدكتور عادل الطبطبائي[4] أحد أنصار هذا الرأي، أن جميع الأعمال التي يقوم بها البرلمان بوصفة سلطة تشريعية لا هيئة إدارية تعتبر من قبيل الأعمال التشريعية، وبالتالي فهو يرى في القرار الصادر بشان المراسيم بقوانين المعروضة على البرلمان من قبيل الأعمال

---

[1] المرجع نفسه – ص 575

[2] المرجع نفسه – ص 575

[3] د. يسري العصار – نظرية الضرورة ... – ص 110

[4] د. عادل طالب الطبطبائي – مدى اختصاص مجلس الأمة ... – ص 66

التشريعية، وإن كان هذا العمل قد صدر ابتداءً من الحكومة، إلا أن ذلك لا يغير من حقيقة كون أن البرلمان لا يستطيع في مرحلة العرض عليه أن يعدل فيها أو يلغيها إلا بقانون وهذا يعني أن البرلمان إنما يباشر تجاهها عملاً تشريعياً محضاً وأن تعامل المجلس معها في هذه المرحلة إنما هو تعامل تشريعي طالما أنه يدخل في اختصاصه التشريعي في تعديلها أو إلغاؤها. أي إن العملية التشريعية تمر بمراحل مختلفة كما هو معروف وذلك في ظل المراحل التي تمر بها العملية التشريعية، ولا شك أن المجلس إنما يباشر عملاً تشريعياً خلال هذه المراحل التي تمر بها العملية.

ويضيف فيما يتعلق بالظروف غير العادية، عندما تدعو الضرورة في حالة غياب البرلمان إلى إصدار تشريع عن طريق السلطة التنفيذية، فإن هذا الطريق الاستثنائي لا يغير من طبيعة العمل الذي يقوم به البرلمان تجاه هذا التشريع الاستثنائي الذي لا بد من عرضه على البرلمان وإلا زال بأثر رجعي – في مصر والكويت – واعتبر كأن لم يكن، فإذا عرض تحصن من الإلغاء مؤقتاً، حتى يتخذ المجلس بشأنه قراراً، وهذا القرار ضرورة وأساسي لاكتمال مسيرة العمل التشريعي الاستثنائي فإما زواله وإما اعتماده ودخوله في البناء القانوني للدولة. لذلك فإن الإقرار البرلماني عمل تشريعي محض لا سبيل إلى التشكيك في طبيعته، وطالما هو كذلك، فإن اختصاص المحاكم – الإدارية – ينحسر تجاهه، احتراماً منها لمبدأ الفصل بين السلطات[1].

ثالثاً: موقف الباحث:

أقول في البداية، أنه إذا كان من السهولة استجلاء التمييز بين القانون واللائحة من خلال الاستناد على المعيار الشكلي وفقاً لما عرضته على نحواً سابق، فإن المعيار الموضوعي هو المعيار الأنسب للتمييز بين الأعمال التشريعية والأعمال البرلمانية (الرقابية)، فلا حاجة للبحث عن المعيار الشكلي لأن العملين صادرين من جهة واحدة وهي البرلمان، ولكن لا يعني هذا أن نسلم بالمعيار الموضوعي بحذافيره، إذا ليس كل ما يصدر البرلمان يعد قانوناً يتصف بخصيصتي العمومية والتجريد، وأعني بذلك بالطبع ناصية الأعمال البرلمانية، خصوصاً إذا عرفنا أن القضاء في فرنسا ومصر – كما سأبينه لاحقاً – قد أخرجا بعضاً منها من رقابته باعتبارها اختصاصاً استثنائياً للبرلمان لا يقبل الطعن به أمامه، فيما قبل الطعن في بعضها.

---

[1] المرجع نفسه – ص 67

وعلى ما يبدو أن وجهة النظر التي ساقها القسم الثاني قد تبناها المشرع العادي، حيث اعتبرت غالبية اللوائح الداخلية للبرلمان أن الإقرار البرلماني للمرسوم بقانون يدخل من ضمن الشئون والأعمال التشريعية لأعمال البرلمان التي تنقسم من حيث الأصل إلى أعمال تشريعية وأعمال رقابية (أعمال برلمانية).

حيث نصت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على أحكام الإقرار البرلماني للقرارات بقوانين ضمن أحكام الفصل الرابع "القرارات بقوانين" المندرج تحت الباب السادس "الإجراءات التشريعية البرلمانية"، ونصت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أحكام الإقرار البرلماني للمراسيم بقوانين بالفرع الثاني "المراسيم بقوانين" المندرجة تحت الفصل الأول "الشئون التشريعية" والمنضوية تحت الباب الثالث "أعمال المجلس"، وأخيراً نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب – وكذلك اللائحة الداخلية لمجلس الشورى – على أحكام الإقرار البرلماني للمراسيم بقوانين بالفرع الثالث "المراسيم بقوانين" المندرجة تحت الفصل الأول "الشئون التشريعية" المنضوية تحت الباب الرابع "أعمال المجلس".

وعلى الرغم من ميول المشرع العادي إلى ما ارتآه القسم الثاني من رأي وحجج في اعتباره الإقرار البرلمان من قبيل الأعمال التشريعية، إلى أنه لا يمكن التسليم به، ذلك أن الإقرار البرلماني لا يرقى لمرتبة القانون لا من حيث المعنى الفني لهذا الاصطلاح ولا من حيث الواقع، فما هو إلا مجرد عمل أو قرار يصدره البرلمان ويباشر من خلاله اختصاصه الدستوري تجاه المراسيم بقوانين المعروضة عليه، فهو عمل تقتضيه طبيعة المراحل والإجراءات التي يفرضها الدستور لإقرار أو عدم إقرار المراسيم بقوانين المعروضة عليه.

الفرع الثاني: مدى تأثير الإقرار البرلماني على رقابة القضاء الدستوري:

قد يقوم البرلمان، في إطار ممارسة اختصاصاته بشأن المرسوم بقانون، إلى إقراره لسلامته وصحته التامة مع أحكام الدستور، ولا تثريب على إقرار البرلمان في هذا.

إلا أنه في أحوال معينة قد يفهم من الإقرار البرلماني – استناداً إلى الطابع السياسي للرقابة البرلمانية – أن يسعى إلى تطهير المرسوم بقانون من العوار الدستوري الذي لحقه بسبب مخالفته للدستور سواء بعلم أو بدون علم، كما قد يعمل على تأكيد حالة الاستعجال التي حددت بالسلطة التنفيذية بإصدار المرسوم بقانون في حين أنه لم تكن هناك ضرورة ملجئة للتشريع من

خلاله، وأخيراً قد يفهم منه – كما يتبناه السواد الأعظم من الفقه – تحويل طبيعته من الطبيعة الإدارية إلى الطبيعة القانونية فيتحصن من الطعن عليه أمام القضاء الإداري، كما انه قد ينحرف البرلمان في استخدام سلطته بإقرار أو رفض مرسوم بقانون لا يتطلب عرضه عليه، فما موقف القضاء من مرامي البرلمان هذه؟

أولاً: موقف القضاء الدستوري من هدف الإقرار البرلماني بتطهير المرسوم بقانون من العوار الدستوري:

إذا أثيرت شبهة مخالفة المرسوم بقانون لأحكام الدستور، تقبل المحكمة الدستورية الطعن بعدم دستوريته نتيجة هذه المخالفة نظراً لاختصاصها الأصيل في فحص دستورية القوانين واللوائح، ولا يوجد خلاف في هذا، حيث يجمع غالبية الفقه[1] والقضاء الدستوري على أن الإقرار البرلماني – أياً كان شكله– لا يمتد إلى أن يطهر ما يشوب المرسوم بقانون من عوار دستوري، وقد دأب القضاء على ترديد هذا المعنى في أكثر من حكم، ومن ذلك، حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر والذي جاء فيه ((إن إقرار مجلس الشعب له لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذة بوصفه الذي نشأ عليه كقرار بقانون دون تطهيره من العوار الدستوري الذي لازم صدوره. كما أنه ليس من شأن هذا الإقرار في ذاته أن ينقلب به القرار بقانون المذكور إلى عمل تشريعي جديد يدخل في زمرة القوانين التي يتعين أن يتبع في كيفية اقتراحها والموافقة عليها وإصدارها القواعد والإجراءات التي حددها الدستور في هذا الصدد وإلا ترتب على مخالفتها عدم دستورية القانون))[2].

كما قضت في حكم آخر، بينت من خلاله أن ((إقرار السلطة التشريعية للضريبة العامة على الاستهلاك التي فرضها رئيس الجمهورية بمقتضى القرار المطعون فيه ـــ على خلاف أحكام الدستور ـــ لا يزيل عوارها، ولا يحيلها إلى عمل مشروع دستورياً ، ولا يدخل تشريعها

---

[1] أ. د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 94، د. صبري محمد السنوسي محمد – المرجع السابق – ص 399، د. علي عبدالفتاح محمد خليل – تشريعات الضرورة ... – ص 64، أحمد هبه –المرجع السابق – ص 131

[2] المحكمة الدستورية العليا – مصر – الطعن رقم 15 – لسنة 18 قضائية – تاريخ الجلسة 1999/1/2 – مكتب فني 9 – رقم الجزء 1 – ص 133

http://www.eastlaws.com/AhkamView.aspx?I=37069&H=&HM=142308#1

المصدر: شبكة قوانين الشرق –آخر زيارة 2014/12/14

في عداد القوانين التي تقرها السلطة التشريعية، مقيدة في شأن اقتراحها وإقرارها وإصدارها ، بالأحكام المنصوص عليها في الدستور))[1].

فيم اقضت المحكمة الدستورية الكويتية بأن الإقرار البرلمان ليس من شأنه أن يحصن المرسوم بقانون من الطعن عليه بعدم الدستورية، حيث جاء في حيثيات حكمها أنه ((ولا صحة في القول بأن إقرار المجلس لها من شأنه أن يحصنها من الطعن عليها بعدم الدستورية، وما يؤكد هذا النظر ويدعمه أن نص المادة (71) قد جاء صريحاً في اشتراط ألا تكون هذه المراسيم مخالفة للدستور، ومن البديهي أن القول الفصل في مدى اتفاقها أو تعارضها مع الدستور معقود أصلاً لهذه المحكمة – دون سواها – بما لها من اختصاص بالرقابة على دستورية التشريعات))[2].

ثانياً: موقف القضاء الدستوري من إقرار البرلمان لحالة الاستعجال الملجئة لإصدار المرسوم بقانون:

من المعلوم أن القضاء الدستوري يبسط رقابته على جميع الشروط الدستورية اللازمة لإصدار المراسيم بقوانين، بما فيما حالة الاستعجال كما تم تناوله سابقاً، ولقد سبق وأن تناولت باستفاضة ما هو موقف القضاء من الرقابة على حالة الاستعجال، ولعدم الإطالة أحيل القارئ الكريم إلى ما تم دراسته بهذا الشأن[3].

ولكن الجدير بملاحظته في اتجاه المحكمة العليا المصرية في شأن مد رقابتها على إقرار البرلمان لحالة الاستعجال، حيث أنها كانت ترى في إقرار البرلمان بوجود الاستعجال إغلاق الباب أمام إعادة النظر فيه[4]، إلى أن أعلنت المحكمة الدستورية خضوع تقدير الاستعجال للقاضي

---

[1] المحكمة الدستورية العليا – مصر – الطعن رقم 16 – لسنة 16 قضائية – تاريخ الجلسة 1996/11/23 – مكتب فني 8 – رقم الجزء 1 – ص 188 =
= http://www.eastlaws.com/AhkamView.aspx?I=36823&H=&HM=141664#1
المصدر: شبكة قوانين الشرق –آخر زيارة 2014/12/15

[2] حكم المحكمة الدستورية الكويتية – الطعن المقيد في سجل المحكمة الدستورية برقم (15) لسنة 2012 – طعون خاصة بانتخابات مجلس الأمة – ديسمبر 2012 – ص 13

[3] أنظر صفحة رقم (217) من هذه الأطروحة

[4] حيث أرست المحكمة العليا هذا المبدأ في حكمها الصادر في 1972/4/1، حيث قضت فيه بأنه((ولما كان تقدير حالة الضرورة الملجئة لإصدار قرارات بقوانين عملاً بنص هذه المادة مرده إلى السلطة التنفيذية تقدره تحت رقابة السلطة التشريعية بحسب الظروف والملابسات القائمة في كل حالة فإذا ما عرض القرار بقانون على السلطة التشريعية وأقرته فلا معقب عليها فيما تراه بشأن قيام حالة =

الدستوري، ولو انتهى البرلمان إلى وجودها[1]، وهو ما نراه من خلال حكمها بعدم دستورية القرار بقانون رقم (44) لسنة 1979 بتعديل بعض أحكام قوانين الأحوال الشخصية، والذي سبق الإشارة إليه[2].

ثالثاً: موقف القضاء الدستوري من أثر الإقرار البرلماني على طبيعة المرسوم بقانون:

سبق وأن أشرت إلى عدة أحكام صدرت عن المحكمة الدستورية العليا في مصر، تقضي بتأثير الإقرار البرلماني على الطبيعة القانونية للمرسوم بقانون[3]، وهو ما يحملنا على الفهم، بأن موقف القضاء لا يختلف عن موقف الفقه الذي يقضي بأن الإقرار البرلماني يغير من الطبيعة القانونية للمرسوم بقانون بحيث تنقلب طبيعته من الطبيعة الإدارية إلى القانونية بعد إقراره من قبل البرلمان.

رابعاً: موقف القضاء الدستوري من انحراف البرلمان في سلطته بإقرار المرسوم بقانون:

قد يتصور البرلمان أنه مختص بالرقابة – من خلال العرض – على جميع المراسيم بقوانين الصادرة في فترة غيبه، ولا شك أن هذا التصور لا يسري على جميع الحالات، فكما بينت سابقاً أن المراسيم الصادرة في فترة غياب أو تعطيل الحياة النيابية تعتبر قوانين وتشريعات قائمة بذاتها ولا يتطلب عرضها على المجلس النيابي لإقراره من عدمه، وهذا التفسير نصت عليه المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين لعام 2002 وأيد من قبل الأحكام القضائية في الكويت ومصر والبحرين وتبناه غالبية الفقهاء على النحو الذي درسته سابقاً.

فإذا ما عرضت السلطة التنفيذية، بناء على تفسير خاطئ للنص الدستوري أو بحسن نية، على المجلس النيابي المراسيم بقوانين التي أصدرتها خلال فترة تعطيل الحياة النيابية، لا تثور

=الضرورة التي لجأت لها السلطة التنفيذية إلى إصداره في غيبة السلطة التشريعية))- حكم المحكمة العليا في الدعوى رقم (11) لسنة (1) قضائية عليا (دستورية) – مجموعة أحكام وقرارات المحكمة لعليا – القسم الأول – مجموعة الأحكام الصادرة في الدعاوى الدستورية – الجزء الأول – الطبعة الثانية – الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية – 1978 – ص 80 وما بعدها، أشار إليه: د. محمد أحمد عبد النعيم – شرط الضرورة ... – ص 114

[1] د. فتحي فكري – المرجع السابق – ص 442

[2] أنظر هذا الحكم في صفحة رقم (220) من هذه الأطروحة

[3] أنظر أحكام المحكمة المصرية صفحة (259) من هذه الأطروحة

مشكلة حقيقية فيما لو أقر البرلمان المرسوم بقانون، بيد أن المعضلة الحقيقية تكمن فيما لو رفض البرلمان المرسوم بقانون ليرتب بذلك آثار قانونية على قراره، فهل يعتبر البرلمان منحرفاً في سلطته بإقرار المرسوم بقانون لكونه غير مختص في هذا الشأن؟ وهل يعتد القضاء الدستوري باختصاص البرلمان في إقرار المراسيم بقوانين الصادرة في غياب الحياة النيابية ؟

لقد بينت سابقاً، أن الحكومة الكويتية قامت بعرض مجموعة من المراسيم بقوانين الصادرة في فترة تعطيل الحياة النيابية على البرلمان، وقد أقر الأخير الكثير منها كما رفض بعضها، ومن ذلك، رفض مجلس الأمة للمرسوم بقانون رقم (38) لسنة 1990بشأن المعاشات التقاعدية لأعضاء المجلس الوطني، كما رفض المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 1990 في شأن محاكمة الوزراء.

ولقد كان للقضاء الدستوري الكويتي دور بارز في تصحيح انحراف مجلس الأمة في صلاحيته في البت في المراسيم – الصادرة في فترة تعطيل الحياة النيابية – الخارجة عن دائرة رقابته، تلك المراسيم التي اعتبرها القضاء الكويتي قوانين حقيقية لا تحتاج إلى إقرار من مجلس الأمة وكأنها صادرة منه، ويرى أحد الفقه الكويتي[1]، تعليقاً على حكم المحكمة الدستورية القاضي بعدم اختصاصها بنظر الطعن في المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 1990[2]، أنها قررت ((عدم صلاحية المجلس بإقرار أو عدم إقرار هذه المراسيم وإن رفض المجلس لها لا يغير من طبيعتها كقوانين صادرة من سلطة تستمد أساسها – لا من الدستور – وإنما من أصل أعلى منه وهو وجوب المحافظة على كيان الدولة ووحدتها وإن صدور قرار المجلس برفض هذه المراسيم لا يغير الحقيقية في شيء فهو قرار لا يعد من التشريعات وإنما من الأعمال البرلمانية وهي جميع الأعمال القانونية والمادية التي ليس لها صفتا العمومية والتجريد والتي تصدر من المجلس التشريعي أو من إحدى لجانه أو أحد أعضائه، وهم بصدد القيام بوظائفهم المخولة لهم بموجب الدستور خارج نطاق وظيفة التشريع)).

---

(1) د. بدرية جاسر الصالح – المرجع السابق – ص 80

(2) حكم المحكمة الدستورية – الكويت – الأحكام الدستورية – الطعن رقم 3 – لسنة 1994 قضائية – تاريخ الجلسة 1994/6/29 – مكتب فني 16 – رقم الجزء 2 – ص 14

http://www.eastlaws.com/AhkamView.aspx?I=47983&H=&HM=155593#1

المصدر: شبكة قوانين الشرق –آخر زيارة 2014/12/15

الفرع الثالث: مدى تأثير الإقرار البرلماني على رقابة القضاء الإداري:

بعدما بحثنا في طبيعة الإقرار البرلماني وموقف القضاء منه، وجدنا أن القضاء الدستوري الكويتي -وجانب من الفقه - يعتبره من الأعمال البرلمانية التي تخرج عن ولاية القضاء الدستوري، وذلك لأنه لا يمتلك خصائص الأعمال التشريعية المتمثلة في التجريد والعمومية كما هو بالنسبة للقوانين واللوائح.

والأمر سيان بالنسبة لولاية القضاء الإداري، حيث لا يخضع الإقرار البرلماني ذاته لرقابة القضاء الإداري، وإن كان من قبيل الأعمال البرلمانية، لأنه ليس كل ما يصدره البرلمان من قرارا يعتبر قانوناً، فقد يصدر البرلمان قرارات متعلقة بالتنظيم الداخلي به كالقرارات الصادرة بتنظيم شئون الموظفين، والقرارات الصادرة بتشكيل لجان المجلس المختلفة وقرارات إسقاط العضوية ورفع الحصانة البرلمانية عن أحد الأعضاء، أو وقد تكون أعمالاً وإجراءات يضطلع بها البرلمان في سبيل رقابته السياسية على الحكومة مثل الأسئلة والرغبات والاستجوابات وسحب الثقة ولجان التحقيق[1].

وهذا ما جرى عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري في بحث مسألة مسئولية الدولة عن الأعمال البرلمانية، حيث أخضع بعض الأعمال البرلمانية إلى رقابته وفضل مد رقابته إليها باعتبارها أعمالاً إدارية وتصرفات قانونية عادية كالقرارات الخاصة بشئون موظفي البرلمان وكذلك القرارات الصادرة من رئيس أو مكتب المجلس، كذلك دعوى المسئولية على العقود التي تبرمها الهيئة الإدارية للبرلمان متى أمكن تأسيسها على أساس آخر غير الأعمال البرلمانية كأن تعد من الأشغال العامة الواردة على المباني المملوكة للدولة والمخصصة للمجلس[2].

وبالتالي فإن القضاء الإداري غير مختص بنظر المنازعات المتعلقة بالأعمال البرلمانية الأخرى ومنها الإقرار البرلماني بالطبع، لاقتصار اختصاصه على المنازعات الإدارية التي تتعلق بأعمال البرلمانية العادية التي تصدر من البرلمان بوصفة هيئة إدارية.

---

(1) د. محمد رفعت عبدالوهاب – القضاء الإداري – الكتاب الأول – الطبعة الأولى – منشورات الحلبي الحقوقية – بيروت – 2005 – ص 265

(2) د. محمود عاطف البنا – المرجع السابق– ص 448 وما بعدها

أما بخصوص تأثير الإقرار البرلماني على طبيعة المرسوم بقانون وإخضاعه لرقابة القضاء الإداري، فيرى غالبية الفقه [1]، جواز الطعن على المراسيم بقوانين بعدم المشروعية أمام القضاء الإداري وذلك قبل إقرارها من قبل البرلمان، أما بعد إقرارها من البرلمان فيمتنع الطعن عليها بعدم المشروعية لأنها تتحول إلى قوانين لا يمكن أن توجه إليه دعوى الإلغاء، أي أن على القاضي الإداري أن يعلن عن انتهاء الدعوى الإدارية لو تم إقرار المرسوم بقانون أثناء نظر الطعن به، ومن باب أولى عدم قبول الطعن بعدم المشروعية بعد إقراره[2]، ولكن يبقى الباب مفتوحاً أمام الطعن عليها بعدم الدستورية.

وقد اختلف الفقه الفرنسي في مجال الطعن على المرسوم بقانون أمام القضاء الإداري، فيرى "اسمان" أنه متى صدق البرلمان على المرسوم بقانون أصبح الأخير قانوناً شكلاً وموضوعاً، وبالتالي يكون من غير مقبول الطعن فيه أمام مجلس الدولة، وتصبح الدعاوى السابق رفعها لاغية لأن مجلس الدولة لا يستطيع أن يبطل عمل قانوني لم يعد له وجود كمرسوم، أما "دوجي" فيرى خلاف ذلك، حيث يرى أن الوقت الذي رفعت فيه الدعوى كان إزاء عمل قانوني له طبيعة القانون من الناحية الموضوعية ولكنه مرسوم من الناحية الشكلية فيكون جائزاً وممكناً مهاجمة هذا العمل القانوني بالطعن عليه بدعوى تجاوز السلطة -بالإلغاء – ويكون القضاء الإداري مختصاً بنظر هذه الدعاوى بحكم اختصاصه الطبيعي بنظر هذه الدعاوى، ويظل الطعن المرفوع مقبولاً عن الفترة التي كان المرسوم فيها قانوناً من الناحية الموضوعية لا قانوناً من الناحية الشكلية، كما أن المشرع لا يملك أن يقرر أن القضاء أصبح لا يختص بنظر دعوى كانت – حيث رفعت – داخلة في اختصاصه العادي[3].

كما أن هناك حالات أخرى تُخضع المراسيم بقوانين لرقابة القضاء الإداري بعد خضوعها لرقابة البرلمان وإبداء رأيه فيها، وذلك عند زوال قوتها القانونية في حالة رفض البرلمان له أو عدم عرضه، وذلك في حالة إذا ما قبلنا-جدلاً- برأي الفقه الذي لا يرى انعدام المرسوم بقانون عندما يزول ماله من قوة القانون، عندما يتحول إلى لائحة إدارية.

---

(1) د. سليمان محمد الطماوي – السلطات الثلاث ... – ص 68، د. أنور أحمد رسلان – المرجع السابق – ص 401، د. أحمد سلامة بدر – المرجع السابق – ص 424

(2) د. عادل الطبطبائي – المحكمة الدستورية الكويتي ... – ص 70

(3) أحمد هبه – المرجع السابق – ص 237

ويرى العلامة السنهوري أن القضاء لما له من صلاحية الرقابة على المشروعية، لا يتقيد بما يذهب إليه البرلمان إذا أعلن أن المرسوم بقانون قد صدر وقت انعقاد البرلمان أو أن حالة الضرورة لم تكن قائمة، أو أن التشريع مخالف للدستور، فيكون المرسوم بقانون باطلاً منذ البداية بأثر رجعي، لا منذ عدم إقراره بأثر غير رجعي كما هو الحال رقابة الملاءمة [1].وقد تجلت مظاهر هذا الرأي واضحة من خلال موقف القضاء الإداري الكويتي على وجه الخصوص.

فقد كان لاتجاه المحكمة الدستورية الكويتية، تأثيراً بالغاً على بقية مرافق القضاء في الكويت، حيث أنشأ مبدأ جديداً سارت عليه المحاكم الكويتي باختلافها في قضائها، وقد أنصب هذا التأثير على القضاء الإداري ومحكمة الجنايات، مما جعل دورهم حاسم في تصحيح انحراف مجلس الأمة في اتخاذ صلاحياته المتعلقة بإقرار المراسيم بقوانين على النحو الوارد بالمادة (71) من الدستور.

فقد بينت المحكمة الدستورية الكويتية – وفق اتجاهها السابق بيانه – أن الإقرار البرلماني للمراسيم بقوانين لا يعتبر من الأعمال التشريعية التي تدخل في ولاية قضائها، بل تعد أعمالاً برلمانية وأن وافق عليها البرلمان لافتقاده عناصر التشريع المعروفة بالدستور، وبالأخص ما يتعلق بإقرار البرلمان – من عدمه – على المراسيم الصادرة في فترة تعطيل الحياة النيابية التي اعتبرها القضاء الدستوري الكويتي من التشريعات القائمة بذاتها والتي لا تحتاج إلى عرضها على البرلمان.

وبالتالي، فقد فتح القضاء الدستوري المجال للقضاء الإداري للنظر في مشروعية تدخل البرلمان، وهذا ما حصل فعلاً، فقد صدر عن الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية – وكذلك عن محكمة الجنايات – حكماً أكدت فيه عدم اختصاص مجلس الأمة بمراقبة المراسيم بقوانين الصادرة من الحكومة أثناء تعطيل الحياة النيابية باعتبار أن هذه المراسيم لا تخضع لحكم المادة (71) من الدستور وأن قرار المجلس بعدم إقرار هذه المراسيم معدوم الأثر ولا حجية له، فهو قرار لا يدخل في زمرة الأعمال التشريعية للمجلس بل هو عمل مادي معدوم الأثر من الناحية الدستورية ولا يتمتع بحصانة التشريعات، ويكون لأية محكمة أن تقرر انعدامه من تلقاء نفسها بمناسبة نزاع يعرض عليها حول وجود أو عدم وجوده مرسوم بقانون، وقد خلصت المحكمة إلى اعتبار الأمر

---

[1] د. عبدالرزاق أحمد السنهوري – المرجع السابق – ص 21

الأميري رقم (73) لسنة 1986 الذي لم يقره مجلس الأمة بجلسته المنعقدة بتاريخ 1993/1/19 لا يزال قائماً ولا تزال أحكامه نافذة [1].

وقد أكدت المحكمة الدستورية – مرة أخرى – على عدم الاعتداد بقرار مجلس الأمة برفض المرسوم بقانون الخارج عن تطبيق المادة (71) من الدستور، حيث قضت فيه ((وإذ صدر المرسوم بقانون رقم 1990/35 في ظل الأمر الأميري الصادر بتاريخ 1986/7/3 بحل مجلس الأمة وتولي الأمير ومجلس الوزراء الاختصاصات المخولة لهذا المجلس بموجب الدستور فإنه يكون تشريعاً نافذاً لا ينسخه قرار المجلس الصادر بتاريخ 1994/1/11 بعد إقراره والذي لا تتوافر فيه وعلى ما هو مقرر في قضاء هذه المحكمة الدستورية المقومات التي تدخل في زمرة القوانين التي تصدرها المجلس لافتقاده عناصر القاعدة القانونية الملزمة من العمومية والتجريد))[2].

والجدير بالذكر، أن تأثر الأحكام الدستورية المشار إليها لم يقع على المحاكم الأخرى فقط، بل أمتد إلى البرلمان نفسه، فقد ثار الخلاف والنقاش بين أعضاء مجلس الأمة بين مؤيد ومعارض لاعتبار المراسيم بقوانين الصادرة في فترة تعطيل الحياة النيابية قوانين قائمة بذاتها لا توجب العرض على مجلس الأمة لإقرارها، وقد كان هذا الجدل بمناسبة عرض الحكومة جميع المراسيم بقوانين التي صدرت عنها في فترة حل مجلس الأمة بتاريخ 1986/7/3 حتى 1992، وعندما أحيلت هذه المراسيم بقوانين إلى لجنة الشئون التشريعية والقانونية بالمجلس، أكدت اللجنة على المبادئ الدستورية التي جرى عليها قضاء المحكمة الدستورية بشأن الأساس الدستوري الذي حكم مناقشة هذه المراسيم، ورأت – في تقريرها- أنه لا محل لتطبيق المادة (71) من الدستور على هذه المراسيم، وخلصت إلى عدم اختصاص المجلس بمراقبتها، وهو ما دعا الحكومة بتاريخ 1994/6/21 إلى سحب المرسوم بقانون رقم (69) لسنة 1988 والمرسوم بقانون رقم (70)

---

[1] حكمها الصادر في الدعوى رقم (1995/291) بتاريخ 1995/2/26 – حكم غير منشور، أشارت إليه: د. بدرية جاسر الصالح – المرجع السابق – ص 80 و81

وقد أشارت محكمة الجنايات إلى ذات المبدأ في حكمها الصادر بتاريخ 1995/11/21 في قضية اختلاسات النـاقلات، أشار إليه: د. يسري العصار – نظرية الضرورة ... – ص 109

[2] محكمةالتمييز – الأحكام الجزائية – الطعن رقم 138 – لسنة 1997 قضائية – تاريخ الجلسة 1997/12/22 – مكتب فني 25 – ص 608

http://www.eastlaws.com/AhkamView.aspx?I=47943&H=&HM=155409#1

المصدر: شبكة قوانين الشرق –آخر زيارة 2014/12/15

لسنة 1988 المدرجين على جدول أعمال جلسة المجلس وعدم مناقشتهما في إطار المادة (71) من الدستور، كما طلبت الحكومة تسوية المراسيم بقوانين السابقة التي عرضت على المجلس في ضوء التعاون المنشود بينهما والتزاماً بأحكام القضاء[1].

وخلاصة ما تقدم، أرى أن الطعن بعدم مشروعية المراسيم بقوانين أمام القضاء الإداري لا يقبل إلا في حالتين، الأولى الطعن عليه قبل إقراره من البرلمان وقبل صيرورته قانوناً تاماً، والثانية الطعن عليه بعد إقراره إذا شابة إجراءات عرضه ومناقشته والتصويت عليه أخطاء أو مخالفات لأحكام الدستور والقانون، فيكون المرسوم بقانون المطعون بعدم مشروعيته قابلاً للإلغاء دون الالتفات إلى أثر الإقرار البرلماني تجاهه، فيكون للمحكمة أن تناكف قرار البرلمان برفض المرسوم بقانون وتقضي بعدم استمرار نفاذة وترتيب آثاره وتعتبر قرار البرلمان كأن لم يكن. أما من حيث الدفع بعدم دستورية المرسوم بقانون، فيقبل الطعن بعدم دستوريته في جميع الأحوال إذا ما خالف الأحكام والقواعد الواردة بالدستور، أي سواء قبل إقراره من البرلمان أو بعد إقراره، وسواء تم إجراء الإقرار صحيحاً أو خاطئ، وذلك نظراً لولاية القضاء الدستوري على القوانين واللوائح.

ولكن ما يجدر التنبيه إليه، أن الطعن بعدم الدستورية – وكذلك بعدم المشروعية – يكون منصباً على أحكام المرسوم بقانون ذاته وليس على الإقرار البرلماني، لأن الأخير خارج عن اختصاص المحكمة الدستورية التي تنظر في أمور محددة، وهي الرقابة على دستورية القوانين بالمعنى الفني لهذا الاصطلاح، أي الصادرة من البرلمان وفقاً للإجراءات التي رسمها الدستور، والرقابة على دستورية اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية ومن بينها المراسيم بقوانين التي تصدرها الأخيرة في غياب البرلمان، فكل ما يرتجى من القضاء في شأن الإقرار البرلماني هو عدم الاعتداد بتأثيره في حالة المخالفة الصريحة، على النحو الذي قدمته، والتي تبقي باب الطعن عليها مقبولاً بعدم المشروعية وعدم الدستورية.

المطلب الرابع: أثر سكوت البرلمان عن إقرار المرسوم بقانون:

تكتفي بعض الدساتير بمجرد عرض المراسيم بقوانين على البرلمان، فهي لا تتطلب الموافقة الصريحة من البرلمان عليها، بل إن مجرد العرض يكفي لاستمرار نفاذها، على أن

---

[1] د. بدرية جاسر الصالح – المرجع السابق – ص 77 و78

ينظرها البرلمان في الوقت الذي يراه مناسباً مع مراعاة ظرف الاستعجال في البت فيها مواكبة لظروف إصدارها.

وإذا كان النص الدستوري قد أوجب "العرض" فإنه لم يحدد مدة معينة يجب على البرلمان البت فيها، فهل يحمل صمته بأنه رفض ضمني للمراسيم بقوانين المعروضة عليه، أم تصديقاً عليها؟

سنناقش هذا التساؤل في ضوء موقف المشرع والفقه على النحو الآتي:

الفرع الأول: موقف المشرع الدستوري:

إن الناظر للنصوص الدستورية، يجد أنها تنقسم إلى قسمين، يذهب الأول إلى عدم تحديد مدد زمنية للبرلمان لكي يبدي رأيه في تلك المراسيم، لذلك تظل معظم المراسيم بقوانين سارية لمدة زمنية طويلة دون أن يبدي البرلمان رأيه فيها، كما هو الحال في دستور الكويت ودستور البحرين ودستور مصر لعام 1972، وهو أمر منتقد لدى الفقه الدستوري[1].وقد سبب صمت الدستور خلافاً بين الفقه بين من يعتبر هذا الصمت قبولاً لها ومن يعتبره رفضاً لها، على النحو الذي سنراه في الفرع التالي.

أما القسم الثاني، فقد حدد أجلاً ليبت البرلمان في المرسوم بقانون، وبالتالي فإن فوات هذا الأجل دون البت فيه يعتبر رفضاً ضمنياً للمرسوم، ومن هذه الدساتير، ما نصت عليها المادة (156) من دستور مصر لعام 2014 التي نصت على انه ((وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من آثار))، ويلاحظ على هذا النص، أنه على الرغم من تحديده أجل معين لكي يبت البرلمان في القرار بقانون المعروض عليه، إلا أنه لم يحدد على وجه الدقة ما هي الفرضية التي يترتب على عدم مراعاتها زوال ما للقرار من قوة القانون، فهل يترتب هذا الأثر بمضي مدة (15) يوم دون مناقشة، أو مضي هذه المدة دون موافقة المجلس الصريحة؟

---

[1] د. سليمان محمد الطماوي – السلطات الثلاث – ص 70، د. علي السيد الباز – المرجع السابق – ص 115

أقول، أن زوال ما للقرار من قوة القانون يترتب على سكوت البرلمان عن الموافقة الصريحة للقرار بقانون بمضي مدة (15) يوماً من تاريخ العرض على المجلس الجديد، وليس بسبب عدم المناقشة، إذ ليس من المقبول أن يرتب الدستور هذا الأثر الخطير لمجرد تقاعس المجلس عن مناقشة القرار بقانون ضمن المدة المحددة، وأرى أن قصد المشرع في تحديد هذه المدة قد انصرف إلى حث البرلمان للإسراع في مناقشة القرارات بقوانين والموافقة عليها صراحة لكي يستمر نفاذها، تواكباً مع طابعها المستعجل، وبخلافه تزول ما له من قوة القانون بأثر رجعي ودون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، ولكن في جميع الأحوال، إن كان هذا المفهوم متلاءماً في ظل عرض القرارات بقوانين الصادرة فيما بين أدوار الانعقاد بناءً على دعوة المجلس لاجتماع غير عادي لمناقشتها في ظل دستور 1971، إلا أنه لا يتلاءم مع توجه الدستور الجديد الذي نص على عرض هذه القرارات على المجلس الجديد التي يشكل بعد حل المجلس السابق أو انتهاء فصله التشريعي العادي.

أما الدستور الأردني، فقد جاء واضحاً في تقرير حكم سكوت البرلمان وعدم إقرار للقانون المؤقت خلال مدة زمنية محددة نصت عليها الفقرة الثانية من المادة (94) منه، من أنه ((... وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها وله أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها فإذا رفضها أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفترة ولم يبت فيها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً، ومن تاريخ هذا الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة))[1]، وكذلك ما نصت عليه المادة (70) من دستور دولة قطر حيث نصت على ((وللمجلس في موعد أقصاه أربعون يوما من تاريخ عرضها عليه وبأغلبية ثلثي أعضائه أن يرفض أيا منها أو أن يطلب تعديلها خلال اجل محدد. ويزول ما لهذه المراسيم من قوة القانون من تاريخ رفض المجلس لها أو انقضاء الأجل المحدد للتعديل دون إجرائه))، وكذلك ما نصت عليه الفقرة (1) من المادة (109) من دستور جمهورية السودان، حيث نصت على ((... أما إذا رفضه أي من المجلسين أو انقضت الدورة البرلمانية دون إجازته يزول مفعوله دون أثر رجعي)).

---

[1] لقد كانت المادة (94) من الدستور الأردني قبل تعديلها في 2011 متوافقة مع دستور مصر والكويت والبحرين في عدم تحديد مدة زمنية لإبداء مجلس الأمة رأيه في القوانين المؤقتة

ويلاحظ على النص السابق، أنه لم يكتفي بتحديد مدة ينبغي على البرلمان أن يبت في مصير المراسيم بقوانين وهذه المدة قدرها بدورتين متتاليتين[1]، وإنما حدد جزاءً على عدم التزام البرلمان بهذه المدة وهو زوال مالها من قوة القانون، ويهدف هذا الحكم إلى حث البرلمان على سرعة البت في القانون المؤقت وعدم تقاعسه ضماناً لاستقرار الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي أنشأها.

الفرع الثاني: موقف الفقه:

في تقدير صمت البرلمان عن البت في المراسيم بقوانين، انقسم الفقه إلى رأيين.

ذهب الرأي الأول من الفقه[2]، إلى القول بزوال ما لهذه المراسيم بقوانين من قوة القانون إذا مضى على عرضها على البرلمان مدة تتجاوز القدر المعقول دون أن يبدي رأيه فيها بالقبول أو بالرفض، وذلك على أساس اعتبارها مرفوضة لأن النص الدستور لم يتطلب الرفض الصريح، وبالتالي يجوز اعتبار أو تفسير موقف البرلمان بمثابة رفض ضمني لها، حيث انه لا يمكن تفسير هذا الصمت على أنه إقراراً لها، لأن الإقرار يتطلب موقفاً إيجابياً وهو إسباغ الصفة القانونية على هذه المراسيم.

وهذا المفهوم يعد أكثر اتفاقاً مع مقاصد النص ومراميه، فإذا كان البرلمان يملك أن يترك المراسيم بقوانين لمدة طويلة دون إبداء الرأي فيها، فلماذا اتجه الدستور إلى سرعة عرض تلك المراسيم عليه؟ وهل هذه المراسيم تحال للبرلمان لتُجمد أم لاتخاذ موقف بشأنها، فماذا تضيف الإحالة مع التزام البرلمان الصمت ؟ ثم أليست الإحالة تمهيداً لخطوة أخرى وهي "إبداء الرأي" والتي بدونها تصبح الإحالة لغواً لا معنى له[3].

وعلى الرغم من عدم تحديد النص الدستوري للمدة، فإن هذا الرأي يرى أن النص ذاته يحمل مؤشرات تحديد المدة المعقولة لإبداء البرلمان رأيه، وذلك من خلال تمييز حالتين.

---

[1] حددت المادة (3/78) من دستور الأردن مدة دورة الانعقاد العادية لمجلس الأمة بستة أشهر تبدأ من تاريخ دعوته إلى الاجتماع.

[2] د. عثمان خليل – تعليق على حكم مجلس الدولة في 1948/2/10 – مجلس التشريع والقضاء – عدد أول يوليو – 1949 – ص 293، أشار إليه: أ. د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 107، د. أحمد سلامة بدر – المرجع السابق – ص 417، د. علاء عبدالمتعال – المرجع السابق – ص 123

[3] د. فتحي فكري – المرجع السابق – ص 465

الحالة الأولى، تتمثل في إصدار المرسوم بقانون أثناء العطلة البرلمانية، فيدُعى البرلمان لدور انعقاد غير عادي خلال المدد التي حددها الدستور[1] لبحث هذه المراسيم، والأصل أن البرلمان لا يناقش في هذه الدورة إلا المسائل التي دُعي من أجلها، أو على الأقل -بحكم اللزوم والمنطق – تكون لتلك المسائل الأولوية في الطرح، ومن ثم فإن انقضاء هذه الدورة دون اتخاذ قرار بشأنها فإن ذلك يعد بمثابة قرار رفض ضمني لها[2].

أما الحالة الثانية، وهي الحالة التي يكون فيها البرلمان في دور انعقاد عادي ثم تعرض عليه المراسيم بقوانين في بداية الدورة أو قبل انقضائها بوقت كاف، فإن انتهاء مدة الدورة دون اتخاذ قرار بشأن هذه المراسيم يعد بمثابة رفضي ضمني لها كذلك. أما إذا عرضت قبل انتهاء الدورة بفترة قصيرة، فإن عدم اتخاذ قرار بشأنها في هذه الدورة لا يعني حتماً رفضها،

---

(1) دعوة البرلمان لدور انعقاد غير عادي تكون إجبارية وفق القضاء وغالبية الفقه

(2) د. فتحي فكري – المرجع السابق – ص 465 و466. ويضيف، بالنسبة لحالة إصدار القرارات بقوانين أثناء وقف جلسات المجلس تمهيداً لحله – في ظل أحكام دستور مصر لعام 1971- فيميز بين حالتين:

الأولى، عودة المجلس للانعقاد بعد رفض الشعب في الاستفتاء حل المجلس، تعرض القرارات بقوانين هنا على المجلس في أول اجتماع له بعد الإيقاف، وعليه قبل انتهاء دور الانعقاد تحديد موقفه من تلك القرارات وإلا اعتبرت مرفوضة. أما إذا كان المتبقي من دور انعقاد المجلس يقل عن خمسة عشرة يوم (الفترة المتاحة للسلطة التنفيذية لعرض القرارات بقوانين) فعلى رئيس الجمهورية دعوة لدور انعقاد غير عادي، وإعمال أحكامه المشار إليها.

أما الحالة الثانية، فتتمثل في موافقة الشعب على حل المجلس وتشكيل مجلس جديد، وأنه طبقاً للدستور تعرض القرارات بقوانين على المجلس في أول جلسة له، وانتهاء دور الانعقاد الأول للمجلس دون بيان موقفه من المراسيم المتخذة في غيبته يعادل رفضاً لها.

وفي طرحاً آخر مماثل لذات المضمون، يرى الأستاذ الدكتور سامي جمال الدين استناداً إلى رأيه القاضي بتجاوز العرض مجرد الإيداع من جانب الحكومة إلى مناقشة المجلس والتصويت على المراسيم بقوانين من قبل المجلس، أن اكتمال العرض بهذا المفهوم لن يثير مشكلة الصمت ما لم يسفر التصويت على عدم حصول المرسوم بقانون على موافقة الأغلبية أو رفضها، لتساوي الآراء، وفي هذه الحالة ينطبق حكم المادة (121) من الدستور الحالي. أما إذا لم تكتمل عملية العرض بان اقتصرت على الإيداع دون المناقشة والتصويت، فهذا يعني أن العرض لم يتم بعد، ومن ثم يسري على اللائحة حكم (عدم عرض المرسوم على المجلس) وهو زوال قوة القانون عنها وبأثر رجعي. وبذلك تنحصر المشكلة في تحديد كيفية الاستدلال على صمت البرلمان حتى يمكن القول بأن العرض لم يتم. لهذا يمكن تحديد ذلك بالتفرقة بين حالتين:

أولاهما، حالة انعقاد المجلس في دروة انعقاد غير عادية نتيجة إصدار المراسيم بقوانين والمجلس قائم في عطلته، ففي هذه الحالة فإن انتهاء الدورة غير العادية دون إقرار المجلس لهذه المراسيم أو رفضها يعني عدم إتمام العرض.

وثانيهما، حالة انعقاد المجلس في دورة انعقاد عادية ممتدة لوقت طويل وهو ما يعقب حالة الحل مثلاً، فيمكن أن يستدل على صمت البرلمان من قفل باب المناقشة في الموضوع دون إصدار قراراه بشأنه. كما أن عدم إدراج موضوع إقرار المراسيم بقوانين، في الجلسة الأولى للمجلس، يؤدي إلى نفس النتيجة وإن كان ذلك أمراً نادر الوقوع سيما في حالة انعقاد المجلس في دورة انعقاد غير عادية بهدف إقرار هذه اللوائح.

أ. د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 108 و109

والمفروض في هذه الحالة أن يبادر أغلبية الأعضاء إلى التقدم بطلب دعوة المجلس للانعقاد لاجتماع غير عادي للنظر في مصيرها[1].

ويرى جانب من الفقه[2]، أن لهذه المراسيم بقوانين أولوية للنظر فيها عند عرضها على اللجان المختصة مما يعني تقدمها على باقي أعمالها، إذ يجب إنهاء أمرها قبل العودة إلى باقي الأعمال. وفي حالة الدعوة إلى اجتماع غير عادي للبرلمان، سيكون جدول الأعمال مبنياً على ما دعي من أجله، وهو نظر المراسيم بقوانين التي صدرت فيما بين أدوار الانعقاد، فلا يفض هذا الدور غير العادي إلا باتخاذ قرار بالموافقة أو بالرفض مما لا يمكن إثارة مسألة الصمت في هذا الجانب.

غير أن هذا الرأي تعرض للنقد، لأنه من ناحية تحكمي ولا سند له من الدستور، فضلاً عن خطورته لعدم الاتفاق على خط فاصل للتفرقة بين المدة التي تجاوز القدر المعقول والمدة التي تعتبر في حدود هذا القدر، ومن ناحية أخرى لا يقرر الدستور زوال ما لهذه المراسيم من قوة القانون إلا في حالتين اثنتين لا ثالث لهما، هما حالة عدم العرض وحالة عدم إقرار البرلمان بعد العرض، فهو لم يتعرض مطلقاً للحالة محل البحث، كما انه لا يمكن التسليم به إطلاقاً في حالة الأخذ بفكرة البطلان بأثر رجعي[3].

ولهذا، يرى الرأي الثاني من الفقه[4]، أن المراسيم بقوانين التي صمت البرلمان عن إبداء رأيه فيها تظل متمتعة بقوتها القانونية ونفاذها حتى يبدي البرلمان رأيه فيها صراحة مهما طالت مدة صمته وذلك طالما أن المشرع الدستوري لم يحدد حداً أقصى للمدة التي يبدي البرلمان رأيه خلالها مثلما فعل المشرع الأردني على النحو السابق بيانه.

---

(1) د. محمد أبو السعود حبيب – الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية – دار الثقافة الجامعية – ط 1990 – ص 170 أشار إليه: د. أحمد سلامة بدر – المرجع السابق – ص 415

(2) سالم محمد سالم الكواري – المرجع السابق – ص 141

(3) د. محمود محمد حافظ – المرجع السابق – ص 273، د. سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – ص 515، د. عبدالعزيز خليفة – المرجع السابق – ص 202

(4) د. محمود محمد حافظ – المرجع السابق – ص 273، د. سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – ص 515، أ. د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا – المرجع السابق – ص 67، د. يحيى الجمل – النظام الدستوري في الكويت – ص 225، د. بدرية جاسر الصالح – المرجع السابق – ص 39

الفرع الثالث: موقف الباحث:

بالنظر للنصوص الدستورية المنظمة للمراسيم بقوانين في الكويت[1]، نجد أنها لم تحدد مدة معينة تلزم بها البرلمان إبداء رأيه فيها سواء بالقبول أو بالرفض، لذا فإن عدم بته فيها – وإن طال الزمن – لا يعيبها دستورياً لأن الدستور لم يشترط صدور قرار المجلس في مدة معينة بتأييد هذه المراسيم، وإنما يقضي بتوافرها على ركن مشروعيتها من هذه الناحية بعرضها على البرلمان في المواعيد التي حددها الدستور، ويستمر نفاذها ما لم يقرر البرلمان عدم موافقته عليها[2].

وطالما لم يفصح الدستور عن حد معين يلزم البرلمان بإبداء رأيه حول المرسوم بقانون المعروض عليه، فيكون الحكم عاماً ومطلقاً، والمعلوم بأن المطلق يجري على طلاق ما لم يقيد بنص صريح.

أما الدستور المصري لعام 2014 والدستوري الأردني اللذان حددا مدة لكي يبت فيها البرلمان تجاه المرسوم بقانون، فلا أتوافق مع ما ذهبا إليه فيما رتباه من جزاء والمتمثل بزوال ما له من قوة القانون بأثر رجعي، إذ لم يكن يتوجب عليهما ترتيب هذا الأثر الخطير نتيجة السلوك السلبي للبرلمان والمتمثل بسكوته عن إقرار المرسوم بقانون من عدمه، بل كان يتوجب عليهما من باب أولى أن يرتبا على مرور المدة المحددة قبولاً له.

أما الدستور البحريني، فعلى الرغم من أنه لم يضع أجلاً صريحاً ليبت البرلمان في المرسوم بقانون المعروض عليه مسايرتاً للدستورين المصري والكويتي، إلا أنه ينبغي التمييز بين حالتين.

الحالة الأولى، وهي حالة صمت أياً من مجلس النواب أو مجلس الشورى عن إقرار المرسوم بقانون، فتأخذ هذه الحالة الحكم السابق للدستورين المصري والكويتي، فيستمر المرسوم بقانون نافذاً إلى يجتمع رأي المجلسين على رفضه.

أما الحالة الثانية، فتتمثل في اختلاف المجلسين بشأن المرسوم بقانون لمرتين، حينها يجتمع المجلس الوطني – بغرفتيه – لبحث الاختلاف الحاصل بين مجلس النواب ومجلس الشورى حول المرسوم بقانون، فلما كان المرسوم بقانون يعامل معاملة مشروعات القوانين فيما لم يرد

---

[1] المادة (71) من دستور الكويت، والمادة (38) من دستور البحرين

[2] د. عثمان عبدالملك الصالح – المرجع السابق – ص 61

بشأنه نص، فعلى المجلس الوطني في هذه الحالة فقط أن يبت في المرسوم بقانون خلال دور الانعقاد الذي جرى فيه الاختلاف بين الغرفتين، ولا انفكاك لصمته في هذه الحالة فأما أن يقره وأما أن يرفضه، وهذا ما يفهم من تفسير المادة (85) من المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين لعام 2012، حيث جاء فيها ((ونصت المادة (85) المعدلة على أنه إذا اختلف المجلسان حول مشروع قانون مرتين، يجتمع المجلس الوطني بحكم الدستور برئاسة رئيس مجلس النواب، بعد أن كان النص قبل التعديل يجعل الرئاسة لرئيس مجلس الشورى، ويتم الاجتماع في ذات دور الانعقاد الذي وقع فيه الخلاف))[1]، وقد بينت المادة (58) من الدستور أن الاجتماع يأتي لهدف واحد وهو ((بحث المواد المختلف عليها)) فإذا لم تتحقق أغلبية الرفض بين أعضاء المجلس الوطني وكان نصاب التصويت متوفراً، اعتبر المرسوم بقانون موافقاً عليه.

إلا أن المدة التي يبت فيها كل مجلس على حدة؛ غير محسومة صراحة، فهي تطول وتقصر بحسب رؤية وموقف كل مجلس، فقد تقبع بعض المراسيم في إدراج أياً المجلسين فترة طويلة دون النظر فيها، مما يحول دون أن يبدي المجلس الآخر رأيها فيهما، فتظل سارية إلا أن يتم رفضها باتفاق المجلسين، إلا أنه يفهم من النصوص الدستورية ونصوص اللوائح الداخلية للبرلمان، أنه ينبغي على المجلس أن يبت في المراسيم بقوانين المعروضة عليه بالسرعة الممكنة لأن لها صفة الاستعجال والأولية على الموضوعات الأخرى بالمجلس[2]، لذا لا يستطيع المجلس أو اللجان تخطيها والبحث في الأعمال الأخرى تطبيقاً لأحكام اللوائح الداخلية.

وأرى أن صمت البرلمان من تحديد موقفه لا يمكن تفسيره بأنه رفض للمراسيم بقوانين، خصوصاً وأن اللوائح الداخلية للبرلمان تطلبت أغلبية خاصة لرفض المرسوم بقانون كما سنرى في المطلب القادم، مما يفصح بجلاء عن رغبة المشرع في التشدد في رفض هذه المراسيم[3].

وعلى ما يبدو أن صمت الدستور – وهو ما لا أؤيده – جاء تقديراً منه من أن البرلمان سيكون حريصاً في أن لا يتراخى في نظر هذه المراسيم وأنه سيبت في أمرها على نحواً عاجل، ولكن الحقيقة، أنه كان يحسن بالمشرع الدستوري الكويت والبحرين أن يحدد موعداً لنظر

---

[1] المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين الصادر سنة 2012 – المجموعة التشريعية – مطبوعات الأمانة العامة لمجلس النواب – البحرين 2013 – ص 144

[2] المادة (173) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، المادة (112) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، والمادة (122) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

[3] د. علي عبدالفتاح محمد خليل – تشريعات الضرورة ... – ص 27

المراسيم بقوانين واتخاذ قرار بشأنها خلال مدة معينة، وأن يرتب على فوات هذه المدة دون نظرها جزاءً معيناً حتى لا يبقي أمرها – بالرغم من نفاذها – معلقاً، كما هو معمولاً به في الدستور الأردني.

المبحث الثاني: عدم إقرار المرسوم بقانون وآثاره:

إذا عرضت المراسيم بقوانين على البرلمان في الوقت المحدد بالدستور، فللأخير أن يفحصها من كافة الضوابط الشكلية والموضوعية للوقوف على مدى اتفاقها مع أحكام الدستور، فإذا تبين له أنها خالفت تلك الضوابط وخرجت على حكم الدستور، فإن للبرلمان أن يرفضها ولا يقرها، فيترتب على هذا الرفض آثاراً خطيرة قد تأثر على الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي أنشأها المرسوم بقانون، يأتي في مقدمتها زوال القوة القانونية لهذه المراسيم، مع إمكانية تحريك المسئولية السياسية عنها.

ونظراً لخطورة النتائج الناجمة عن قرار البرلمان بعدم إقرار المرسوم بقانون، فقد عمد المشرع على التشدد في الأغلبية المطلوبة لرفض المرسوم بقانون عن الأغلبية العادية لإقرار بقية الموضوعات، مما يستدعي أن أقسم البحث في هذا المبحث إلى عدة مطالب، أبين أولاً النصاب القانوني لرفض المرسوم بقانون مع رأي الفقه فيه، ثم سأتكلم عن الآثار القانونية التي يرتبها قرار البرلمان برفض المرسوم بقانون.

المطلب الأول: النصاب القانوني للتصويت برفض المرسوم بقانون:

لقد اختلفت الدساتير في تحديد موقفها من تحديد النصاب القانوني لرفض المراسيم بقانون، وانقسموا إلى قسمين.

يذهب القسم الأول، إلى تبني الأغلبية العادية للتصويت على المراسيم بقوانين كما هو المعمول به وفق القواعد العامة للتصويت على مشروعات القوانين، ومن ذلك، النظام الدستوري الأردني، حيث لم يحدد الدستور أو اللائحة الداخلية لمجلس النواب الأردني لسنة 2013 نصاباً وأغلبية خاصة للتصويت على القانون المؤقت تختلف عن النصاب والأغلبية العادية، وبالتالي يرجع في تحديد الأغلبية المطلوبة لرفض القانون المؤقت (المرسوم بقانون) للقاعدة العامة التي نصت عليها المادة (87) من اللائحة من أنه ((تصدر قرارات المجلس بأكثرية أصوات الأعضاء

الحاضرين ما عدا الرئيس إلا إذا نص الدستور على خلاف ذلك وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس))، كما يجري التصويت على القانون المؤقت مادة مادة عملاً بحكم المادة (89/أ) التي نصت على ((يجري التصويت على مشاريع القوانين والقوانين المؤقتة مادة مادة))، مما يستفاد أن الدستور الأردني قد عامل القوانين المؤقتة معاملة مشروعات القوانين في الأحكام المنظمة لها بما فيها صلاحية تعديل القوانين المؤقتة على غرار صلاحية تعديل مشروعات القوانين، وذلك بالنسبة فيما لم يرد بشأنه نص خاص.

فيما ذهب القسم الثاني من الدساتير، ويمثل الغالبية منهم، إلى تبني أغلبية خاصة ومشددة استثناءً من الأغلبية العادية لأخذ الرأي في الموضوعات المطروحة للتصويت والتي تتمثل بأغلبية أعضاء المجلس الحاضرين[1]، ولكن انقسم هذا الفريق إلى اتجاهين.

---

[1] لقد حددت الدساتير – محل المقارنة – النصاب القانوني لإبداء الرأي بالنسبة لكافة الموضوعات المعروضة على الجلسة العامة للبرلمان للتصويت عليها، وأشارت إلى عدم تطبيق هذا النصاب في حالة اشتراط أغلبية خاصة للتصويت على موضوع محدد ومعين بالنظر إلى أهميته.

وقد نصت على ذلك المادة (121) من دستور مصر لعام 2014، والمادة (97) من دستور الكويت على تحديد الأغلبية اللازمة للموضوعات محل التصويت، وسأكتفي بسرد النصوص البحرينية للتوضيح بشأن النصاب المطلوب.

حيث نصت المادة (80) من دستور البحرين على أنه ((يشترط لصحة اجتماع كل من مجلس الشورى ومجلس النواب حضور أكثر من نصف أعضائه، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس. وإذا كان التصويت متعلقاً بالدستور وجب أن يتم بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم.وإذا لم يكتمل نصاب انعقاد المجلس مرتين متتاليتين اعتبر اجتماع المجلس صحيحا، على ألا يقل عدد الحاضرين عن ربع أعضاء المجلس)).

وفي تفصيل الحكم الوارد في المادة الأخيرة، نصت المادة (42) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أنه مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للحاضرين ، وعند تساوى الأصوات يرجح الجانب الذي منه رئيس المجلس أو من يقوم مقامه))، والمادة (80) منها من أنه ((لا يعتبر الممتنعون عن إبداء رأيهم من الموافقين على الموضوع أو الرافضين له . وإذا تبين أن عدد الأعضاء الذين أبدوا رأيهم فعلا ، يقل عن الأغلبية اللازمة لإصدار القرار أجل أخذ الرأي على الموضوع المعروض إلى جلسة تالية .ويعاد الاقتراع على الموضوع في تلك الجلسة ، فإن لم تتوافر له الأغلبية اللازمة لإقراره وفقاً لأحكام هذه اللائحة أرجئ إلى دور انعقاد تال)).

وقد أثير خلاف بين الحكومة ومجلس النواب بخصوص تفسير هذه المواد بصدد التصويت على جدية الاستجواب المقدم ضد وزير المالية عملاً بالمادة (145 مكرر 1) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وتم عرض الخلاف على هيئة التشريع والإفتاء القانوني لتفسيرها استناداً إلى نص البند (2) من المادة الثانية من القانون رقم (60) لسنة 2006 بشأن إعادة تنظيم هيئة التشريع والإفتاء القانوني، وقد أضحى هذا التفسير ملزماً لمجلس النواب طبقاً للنص السابق.

وقد انتهت الهيئة في تفسيرها لنص المادة (80) من الدستور والمادتين (42، 80) من اللائحة، إلى أن:

((أولاً: 1- مؤدى تفسير نص المادة (80) من الدستور أن النصاب القانوني لصحة اجتماع كل من مجلس الشورى ومجلس النواب هو حضور أكثر من نصف أعضائه.

2- أن قرارات أي من المجلسين تصدر بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة.

ثانياً: مؤدى نص المادتين (42، 80) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب أن قرارات المجلس تصدر بالأغلبية المطلقة للحاضرين، ولا =

يحدد الاتجاه الأول الأغلبية المطلوبة لرفض المرسوم بقانون وفق أغلبية خاصة بسيطة باللائحة الداخلية للبرلمان وليس بالدستور، ومن ذلك ما هو معمول به في مصر والكويت والبحرين، فقد حددت دساتير هذه الدول أغلبية خاصة لرفض المرسوم تختلف عن الأغلبية العادية للموافقة على مشروعات القوانين، وفي هذا الأمر تقييد للأصل العام في نصاب التصويت لأخذ الرأي بشأن الموضوعات المعروضة للإقرار أو الرفض، وذلك عن طريق نص خاص بالنسبة للتصويت على عدم إقرار المراسيم بقوانين، لهذا يلاحظ من قراءة النصوص الدستورية أو القانونية المتضمنة على القاعدة العامة للتصويت أنها تستهل أو تتضمن على عبارة ((مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص))[1].

ولم تختلف اللوائح الداخلية للبرلمان في مصر والكويت والبحرين في تحديد الأغلبية الخاصة لرفض المرسوم بقانون، إذ أنها تطلبت إحراز أصوات أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس لعدم إقرار المرسوم بقانون، أي تصويت (نصف عدد الأعضاء + 1) على عدم إقرار المرسوم بقانون، وبهذا يتضح أن اللوائح نصت على أغلبية خاصة لعدم إقرار المرسوم بقانون من خلال التشدد بها عن الأغلبية العادية لبقية الموضوعات – التي لم يرد بشأنها نص خاص – والتي تتطلب موافقة أو رفض أغلبية أعضاء المجلس الحاضرين.

وقد نصت على ذلك المادة (177) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، من أنه ((مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص، تسرى بشان القرارات بقوانين الإجراءات الخاصة بمناقشة مشروعات القوانين المنصوص عليها في هذه اللائحة ويصدر قرار المجلس بعدم إقرار القرار بقانون بأغلبية أعضائه، وينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية)).وذات الحكم نصت عليه المادة (114) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة والتي نصت على ((يصوت المجلس على المراسيم بقوانين بالموافقة أو الرفض. ولا يكون رفضها إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس،

=يعتبر أصوات الممتنعين عن التصويت ضمن أصوات المؤيدين او المعارضين، بينما تدخل أصوات الممتنعين في حساب الأغلبية لإصدار القرارات باعتبارهم ممن أبدوا أصواتهم فعلاً بالامتناع عن التصويت، ويترتب على ذلك أن الأغلبية اللازمة لإصدار القرار هي ضرورة حصول الموضوع المطروح للتصويت على نصف عدد الحاضرين زائداً واحداً، وإلا يؤجل التصويت لجلسة تالية، أو دور انعقاد تال بحسب الأحوال، وهو ما يستلزم إعمال هذا النظر بخصوص الاستجواب المقدم ضد وزير المالية))

مذكرة هيئة التشريع والإفتاء القانوني رقم (382/ف40/2014) المؤرخة في 2014/4/2 – مرفق رقم (1) من البند الرابع من جدول أعمال جلسة مجلس النواب (24) – أنظر مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (24) المنعقدة بتاريخ 2014/4/8 – دور الانعقاد العادي الرابع – الفصل التشريعي الثالث – ص 15

[1] على سبيل المثال، المادة (80) من دستور البحرين والمادة (42) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

وينشر الرفض في الجريدة الرسمية))، كذلك ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة (124) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب من أنه ((ويصدر قرار المجلس بعدم إقرار المرسوم بقانون بأغلبية أعضاء المجلس، وينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية))، وهو عين ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة (123) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

على حين، ذهب الاتجاه الثاني من هذا القسم إلى التشدد بصورة أكثر من سابقه، ونرى ذلك من خلال الدستور السوري الذي لا يكتفي بالأغلبية العادية كما في الأردن أو الأغلبية الخاصة البسيطة كما هو المعمول به في مصر والكويت والبحرين، وإنما تطلب توافر أغلبية ثلثي أعضاء المجلس، حيث نصت المادة (113) من الدستور السوري على أنه ((للمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة، على أن لا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة))، وكذلك الدستور القطري عندما تطلب أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشورى لرفض المرسوم بقانون، حيث نصت المادة (70) منه على أنه ((...وبأغلبية ثلثي أعضائه أن يرفض أيا منها ...))، وقد تضمنت أحد الدساتير المصري القديمة على ذات الأغلبية[1].

ولكن، هناك من الفقه[2]من ينتقد هذا التشدد – في الاتجاهين –في اشتراط الأغلبية الخاصة لعدم إقرار المرسوم بقانون، ويرون فيه مخالفة للنصاب القانوني لاتخاذ القرار – بشكل عام – المنصوص عليه في الدستور[3]، خصوصاً بالنسبة للأحكام المشددة الواردة في نصوص القوانين (اللوائح الداخلية)، فيحوم حولها شبهة مخالفة الدستور لما ينطوي عليها من تقييد لحق البرلمان في رقابة التشريعات الصادرة في غيبته، بلا سند من الدستور، لأن الأغلبية العادية تكفي لإقرار المرسوم بقانون أو لإصدار قانون جديد.

---

(1) فقد تطلب دستور الجمهورية العربية المتحدة المؤقت لعام 1958 أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الأمة للاعتراض عليه، حيث نصت المادة (53) منه على ((لرئيس الجمهورية أن يصدر أي تشريع أو قرار، مما يدخل في اختصاص مجلس الأمة إذا دعت الضرورة إلى اتخاذه في غياب المجلس، على أن يعرض عليه فور انعقاده، فإذا اعترض المجلس على ما أصدره رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه سقط مال له من أثر من تاريخ الاعتراض)).
منشور بالجريدة الرسمية – العدد الأول الصادر في 13 مارس سنة 1958

(2) د. فتحي فكري – المرجع السابق – ص 464، د. عثمان عبدالملك الصالح – المرجع السابق – ص 62، سالم محمد سالم الكواري – المرجع السابق – ص 140، د. يسري العصار – نظرية الضرورة ... – ص 70

(3) بالمخالفة لنص المادة (121) من دستور مصر لعام 2014، والمادة (97) من دستور الكويت، والمادة (80) من دستور البحرين

بالإضافة إلى ما سبق، إن هذا التشدد يضفي على المراسيم بقوانين قوة أكثر مما هو قائم بالنسبة للقوانين العادية، في حين أن أقصى ما أعطاه الدستور هو أن يكون لها ما للقانون من قوة، كما أنه معروف أن القانون يلغى بالأغلبية العادية مالم ينص الدستور نفسه على خلاف ذلك كما هو الحال لقانون توارث الإمارة المنصوص عليها بالمادة (4) من الدستور الكويتي ومرسوم التوارث المنصوص عليه بالمادة (1/ج) من دستور البحرين، اللذان يعتبران جزءً من الدستور ولهما ما للدستور نفسه، ناهيك من أنه لا يجوز أن يكون للمراسيم بقوانين من الحصانة والقوة التي لا تتمتع بها القوانين العادية، وهذا هو ما يدعو إلى القول – مجدداً- بوجود شبهة عدم الدستورية في هذه الأغلبية المتشددة التي جاءت بها اللائحة[1].

فيما يرى جانب آخر من الفقه في ضوء تفسير النص المصري والكويتي والبحريني [2] أن الأغلبية المطلوبة لإقرار أو عدم إقرار المراسيم بقوانين هي الأغلبية العادية، وهو ما يتماشى مع كون هذه الأغلبية كافية ليس فقط لإقرار المراسيم بقوانين بل لإقرار قانون جديد ومن ثم ليس هناك معنى للتشديد بتوافر أغلبية خاصة في حالة الرفض.

إلا أنني أختلف مع الرأي السابق، فالنصوص القانونية واضحة الدلالة في اشتراط توافر أغلبية خاصة (مشددة) تختلف عن الأغلبية العادية، ومثال ذلك، تضمنت المادة (40) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على بيان القاعدة العامة في نصاب التصويت (الأغلبية العادية) واكتفت بتوافر الأغلبية المطلقة الحاضرين وهم (النصف +1) من الحاضرين، ولما كان عدد أعضاء مجلس النواب البحريني يتألفون من (40) عضواً، فتكون أغلبيتهم (21) عضواً كأقل تقدير بأن يصوتوا بالرفض أو بالموافقة على الموضوع[3]، و يكفي موافقة أو رفض (11) عضو على الموضوع المعروض لتحقق نصاب التصويت.

بينما تطلبت المادة (124) من نفس اللائحة بأن يصوت نصف عدد الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس برفض المرسوم بقانون وليس الأعضاء الحاضرين فقط، أي أن يصوت (21) عضواً برفض المرسوم بقانون، وهنا يتضح التشدد في الأغلبية المطلوبة، وقد كان النص الكويتي

---

[1] د. يحيى الجمل – النظام الدستوري في الكويت – ص 224

[2] د. علاء عبد المتعال – المرجع السابق – ص 117، د. محمد المشهداني ود. مروان المدرس – المرجع السابق – ص 252، محمد بن أحمد البنعلي – المرجع السابق – ص 179، د. عبدالعزيز خليفة – المرجع السابق – ص 202

[3] حيث نصت المادة (42) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أنه ((مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وعند تساوى الأصوات يرجح الجانب الذي منه رئيس المجلس أو من يقوم مقامه))

هو الأكثر وضوحاً من النصين المصري والبحريني لهذا النصاب، حيث نصت المادة (114) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أنه ((ولا يكون رفضها إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس)).

وقد أيدت المحكمة الدستورية الكويتية هذا الفهم، غير أنها رأت- بخلاف الرأي الأول من الفقه-دستورية المادة (114) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، حيث قضت بجواز أن تنظم اللائحة أغلبية خاصة عن الأغلبية المنصوص عليها بالمادة (97) من دستور الكويت أو في أي تشريع أدنى مرتبة يتصل بالوظيفة التشريعية للبرلمان [1].

---

(1) فقد أقرت المحكمة الدستورية في الكويت الأغلبية الخاصة التي نصت عليها المادة (114) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب وقضت بعدم تعارضها مع نص المادة (97) من الدستور كما يزعمه الفقه التي تنص على ((يشترط لصحة اجتماع مجلس الأمة حضور أكثر من نصف أعضائه، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيه أغلبية خاصة. وعند تساوي الأصوات يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شانه مرفوضا)).

وقد اعتبرت المحكمة الدستورية في حكمها في الدعوى رقم (1981/2) بتاريخ 1981/7/11 أن المادة 97 من الدستور جعلت الأصل العام بشأن إصدار قرارات مجلس الأمة هو توافر الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين إلا ما استثني بنص خاص في الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة، وتقول المحكمة في ذلك إنه ((تجوز أن ترد هذه الحالات في الدستور أو في أي تشريع أدنى مرتبة يتصل بالوظيفة التشريعية لمجلس الأمة، ولو أراد المشرع الدستوري الاقتصار على الحالات الواردة في المواد الدستورية التي تشترط أغلبية معينة، لنص على ذلك صراحة كما فعلت دساتير عربية أخرى ... ولا ينال من ذلك ما أورده الدستور من حالات معينة اشترط فيها أغلبية خاصة مع إغفاله النص على حالة رفض المجلس المرسوم بقانون، ذلك أن الدستور وإن نص على تلك الحالات لما رآه من أهميتها إلا أن ذلك لا يعني منع ما عداها من حالات تستلزمها الضرورات التشريعية لمعالجة أوضاع تقتضي مثل تلك الأغلبية وعلى هذا الأساس فقد جاءت عبارة النص الدستوري بصورة مطلقة ودون قيد أو تحديد مما يعني أن المشرع الدستوري على الرغم من نصه على حالات معينة تتطلب أغلبية خاصة لم يشأ أن يغلق الباب أمام المشرع العادي ليقرر ما يراه في هذا المجال ... وبهذا المعنى يمكن القول إن هذه الإباحة تدخل من باب اللزوم في نطاق الصلاحيات الدستورية الممنوحة لمجلس الأمة والمنوه عنها في المادة 117 من الدستور والتي جاءت المادة 114 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة استجابة لأحكامها ... إنما قد شرعت على سند من تفويض تشريعي بمقتضى المادة 117 من الدستور وفي نطاق الاستثناء الذي أوردته المادة 97 من الدستور)).

فيما يخالف الدكتور عثمان عبدالملك الصالح هذه الحجج التي ساقتها المحكمة في تبرير حكمها بدستورية المادة (114) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، حيث يرى إنها غير دستورية لمخالفتها نصوص المواد (97) و(71) و(175) من الدستور ولمبادئ الدستور العليا المستخلصة استخلاصاً موضوعياً من نصوصه المكتوبة ذلك ((إن الأغلبية المطلوبة لاتخاذ المجالس النيابية لقرارتها التشريعية إن سلباً أو إيجاباً بالموافقة أو الرفض هي الأغلبية العادية كأصل عام وقاعدة عامة وأن الاستثناء على هذه القاعدة وحده هو الذي يستطيع أن يشترط أغلبية خاصة في هذا المجال)). ويضيف ثم إنه ((إذا كانت مراسيم الضرورة على خلاف الأصل لا يجوز التوسع فيه، وكانت سلطة المجلس في التشريع، مطلقة بإجماع الفقه ما لم يقيدها الدستور نفسه بقيود محددة، فإنه لا يصح لمجلس الأمة أن يقيد سلطته في هذا المجال باشتراط أغلبية خاصة لرفض مراسيم الضرورة على خلاف القاعدة العامة التي نص عليها الدستور ذاته والتي تقضي بأن مجلس الأمة يملك التشريع في كافة المجالات بالأغلبية العادية)).

انظر في شرح حكم المحكمة الدستورية السابق للدكتور عثمان عبدالملك الصالح وتعلقه عليه، مجلة الحقوق – العدد الثالث – السنة الخامسة – سبتمبر 1972 – ص 293 و297و301 و312، أيدته وأشارت إليه د. بدرية جاسر الصالح – المرجع السابق ص 37

ولما كانت الأغلبية المطلوبة لرفض المرسوم بقانون أغلبية خاصة تختلف عن الأغلبية العادية، فقط تطلبت اللوائح الداخلية للبرلمان أن يتم التصويت عليه نداءً بالاسم[1]، وهو دليل آخر على اعتبار أغلبية رفض المرسوم بقانون أغلبية خاصة، ويعتبر هذا الإجراء مرتبط بصحة قرار البرلمان لإقرار المرسوم بقانون، حيث يفترض فيه – أي المرسوم بقانون – قد ولد صحيحاً ورُعيت فيه شروط إصداره وعدم مخالفته للدستور وعرضه في المدة المحددة فيه، أما إجراء الإقرار فهو إجراء لاحق، فإذا ما أصاب هذا الإجراء خلل أو خطأ شكلي في تطبيقه، فلا يؤثر ذلك على صحة ونفاذ المرسوم بقانون وإنما يقع أثره على قرار البرلمان فقط.

والجدير بالذكر، أنه متى توافر النصاب القانوني للتصويت، بتواجد أكثر من نصف الأعضاء، يكون التصويت على المرسوم بقانون في ضوء توصية اللجنة المختصة بدراسته، فإذا أوصت اللجنة برفضه، لكي يعد المرسوم بقانون مرفوضاً يجب أن تمثل الأصوات الرافضة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس وإلا اعتبر أن المجلس قد وافق على المرسوم بقانون[2]، ومثال ذلك، أوصت لجنة الشئون المالية والاقتصادية بمجلس النواب برفض المرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 1977 بإصدار سندات التنمية، وعندما طُرح المرسوم للتصويت، وافق (15) نائب على توصية اللجنة، فيما أبدى (17) عدم موافقتهم عليها وامتنع نائب واحد، أي لم يتحقق نصاب الأغلبية المطلقة لرفض المرسوم بقانون

---

(1) المادة (305) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب التي تنص على ((يؤخذ الرأي نداء بالاسم في احد الأحوال الآتية: أولا: اشتراط صدور قرار المجلس في الموضوع المعروض بأغلبية خاصة. ...))، والمادة (110) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة التي تنص على أنه ((ويجب اخذ الرأي بطريق المناداة بالأسماء في الأحوال الآتية: أ – مشروعات القوانين والمراسيم بقوانين والمعاهدات. ب– الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة)) والمادة (78) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب التي تنص على أنه ((يجب أخذ الرأي نداءً بالاسم في الحالات الآتية: أ– الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة. ب– إذا طلب ذلك رئيس المجلس. ج– إذا قدم طلب من خمسة أعضاء على الأقل قبل الشروع في أخذ الآراء ، ولا يقبل هذا الطلب إلا بعد التحقق من وجود مقدميه بالجلسة. ويعبر العضو عن رأيه عند النداء على اسمه بكلمة موافق أو غير موافق أو ممتنع بدون أي تعليق، ويجوز في الأحوال الاستثنائية وبموافقة أغلبية أعضاء المجلس الحاضرين جعل التصويت سرياً ، وفي جميع الأحوال يكون إدلاء الرئيس بصوته بعد تصويت سائر الأعضاء، وعند تساوى الأصوات يُرجح الجانب الذي منه رئيس المجلس أو من يقوم مقامه)).

(2) وهذا ما أكد عليه السيد علي بن صالح الصالح رئيس مجلس الشورى البحريني في توضيحه لشرط النصاب القانوني لرفض المرسوم بقانون ونتيجته والتصويت عليه نداءً بالاسم، وذلك بخصوص التصويت على توصية لجنة الخدمات بشأن المرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2013 بشأن تنظيم جمع المال للأغراض العامة، حيث قال ((أيها الأخوة، تعلمون أن رفض المرسوم بقانون يجب أن يكون بأغلبية أعضاء المجلس، أي 21 صوتاً، ولذلك سنصوت نداءً بالاسم، وإذا لم يتحقق الرفض بأغلبية أعضاء المجلس يعتبر المجلس موافقاً على مرسوم القانون)).

مضبطة جلسة مجلس الشورى رقم (33) المنعقدة بتاريخ 2014/6/23 – دور الانعقاد العادي الرابع – الفصل التشريعي الثالث – ص 38

وهي (21) عضواً وقد توفر نصاب التصويت القانوني بوجود أكثر من نصف أعضاء المجلس، لذا أعتبر قرارا المجلس قبولاً للمرسوم بقانون بأغلبية موافقة وتمت إحالته إلى مجلس الشورى[1].

أما إذا أوصت اللجنة بقبول المرسوم بقانون فإن عدم اعتراض (نصف أعضاء المجلس +1) على توصية اللجنة يعد ذلك إقراراً من المجلس للمرسوم بقانون، ويكتفي في هذه الحالة توافر الأغلبية العادية لإقراره ولا يستدعي الأمر التصويت على المرسوم بقانون نداءً بالاسم[2]، ولكن إذا تبين أن عدد الأعضاء الذي أبدوا رأيهم فعلاً، يقل عن الأغلبية اللازمة لإصدار القرار، أُجل أخذ الرأي على المرسوم بقانون إلى جلسة تالية، فإن لم تتوافر الأغلبية اللازمة للتصويت عليه– مره أخرى – أرجئ التصويت عليه إلى دور تال[3].

ولا يفوتني أن أذكر، أن التصويت في مصر والبحرين محصور بأعضاء مجلس النواب المنتخبين وأعضاء مجلس الشورى المعينين[4]، أما في الكويت فيحق للوزراء التصويت على المراسيم بقوانين نظراً لاعتبارهم أعضاءً في مجلس الأمة بحكم مناصبهم عملاً بحكم المادة (80) من الدستور الكويتي[5]، وقد حدث فعلاً بأن صوت أحد الوزراء مع باقي أعضاء المجلس – من النواب – بعدم إقرار المراسيم بقوانين الخاصة بالمجلس الوطني وهو المرسوم بقانون رقم (36) لسنة 1990 بتحديد مكافآت أعضاء المجلس الوطني والمرسوم بقانون رقم (37) لسنة 1990

---

(1) مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (16) المنعقدة بتاريخ 2014/2/11 – دور الانعقاد العادي الرابع – الفصل التشريعي الثالث – ص 62 وما بعدها

(2) عملاً بهذا الرأي، فقد صوت مجلس النواب على العديد من المراسيم بقوانين بالأغلبية العادية ودون النداء بالاسم بناءً على توصية اللجنة المختصة بالموافقة على المرسوم بقانون، ومن تلك المراسيم:

1- المرسوم بقانون رقم (52) لسنة 2009م بفتح اعتماد إضافي في الميزانية العامة للدولة للسنة المالية 2009.

2- مرسوم بقانون رقم (34) لسنة 2010م بتعديل بعض أحكام القانون رقم (60) لسنة 2006 بشأن إعادة تنظيم دائرة الشؤون القانونية.

3- مرسوم بقانون رقم (40) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (39) لسنة 2002 بشأن الميزانية العامة.

ونفس الأمر حصل لمجلس الشورى، ومن هذه المراسيم:

1- المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 2007م بفتح اعتماد إضافي في الميزانية العامة للدولة للسنتين 2007و 2008.

2- المرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2008 بفتح اعتماد إضافي في الميزانية العامة للدولة للسنة المالية 2008.

(3) المادة (80) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

(4) للعلم، يوجد في البحرين مجلس نواب منتخب ومجلس شورى معين، أما في مصر فيوجد مجلس نواب منتخب فقط وفقاً للتعديلات الدستورية في الصادرة عام 2014 بخلاف ما كان معمول به في ظل دستور 2012 الذي أوجد مجلس شورى معين إلى جانب مجلس للنواب كما هو الحال في دستور مصر لعام 1971.

(5) والتي تنص على ((يتألف مجلس الأمة من خمسين عضوا ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر، وفقا للأحكام التي يبينها قانون الانتخاب. ويعتبر الوزراء غير المنتخبين بمجلس الأمة أعضاء في هذا المجلس بحكم وظائفهم)).

بربط ميزانية المجلس الوطني عن الفترة من 4/22 إلى 1990/6/30 للسنة المالية 1990/89 والمرسوم بقانون رقم (64) لسنة 1990 بربط ميزانية المجلس الوطني للسنة المالية 1991/90 والمرسوم بقانون رقم (120) لسنة 1992 بربط ميزانية المجلس الوطني للسنة المالية 1993/92، فيما امتنع باقي أعضاء الحكومة الحاضرين عن التصويت، وهو دليل على حرية تصويت الوزراء في الكويت على بعض المراسيم بقوانين مما يفهم بتخلي الحكومة عن فكرة التضامن الوزاري، ولم يقف الأمر عن هذا الحد، فقد قررت الحكومة أن تمتنع عن التصويت على المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 1990 بشأن محاكمة الوزراء والذي صوت عليه مجلس الأمة برفضه في جلسة 1994/1/11 تاركة المجال تماماً للمجلس في أن يتخذ قراره بكل حرية، وقد كان لموقف الوزراء السلبي من التصويت بأن ساهم في عدم إقرار المرسوم بقانون[1]،وقد كان بيدهم التصويت لإنقاذه.

المطلب الثاني: زوال القوة القانونية للمرسوم بقانون:

إذا عرضت المراسيم بقوانين على البرلمان، وانتهى الأمر إلى رفضها، فإن الأثر القانوني الذي يرتبه الدستور هو زوال مالها من قوة القانون بأثر رجعي كما هو الحال في مصر حسبما نصت على ذلك المادة (156) بنصها على ((... فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك ...))، وكذلك الدستور الكويتي بالمادة (71) منه بنصها على ((...أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها قوة القانون...))، وكذلك نص المادة (38) من دستور البحرين قبل تعديله في عام 2002 التي كانت تنص على أنه ((وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي كذلك ما كان لها قوة القانون... ، أو بأثر مباشر كما هو الحال في البحرين وفقاً لنص المادة (38) من الدستور بعد تعديلها في عام 2002 التي نصت على أنه ((...وإذا عرضت ولم يقرها المجلسان زال كذلك ما كان لها من قوة القانون)).

ويلاحظ أن هذا الأثر المترتب على عدم إقرار البرلمان للمرسوم بقانون هو ذاته الأثر المترتب على عدم عرض هذه المراسيم على المجلس ابتداءً في ظل الدساتير محل المقارنة، لذلك أحيل القارئ الكريم إلى ما سبق دراسته في هذا الشأن، مع ملاحظة أن الأثر المترتب في حالة عدم العرض يتحقق دون حاجة إلى صدور قرار المجلس بذلك فهذا الأثر يرتبه الدستور مباشرة،

---

[1] أ. د. عادل طالب الطبطبائي – مدى اختصاص مجلس الأمة ... – ص 53 وما بعدها

أما في حالة عدم إقرار المجلس للمرسوم بقانون، فلا بد من صدور قرار صريح من المجلس بعدم إقراره له.

والجدير بالذكر في النظام الدستوري البحريني، إن ترتيب أثر زوال القوة القانونية للمراسيم بقوانين يستوي في حالة عدم إقرارها من قبل غرفتي المجلس الوطني، أي بقرار منفرد لكل من مجلس النواب ومجلس الشورى برفضه، أما في حالة اختلافها كأن يقرها مجلس ولا يقرها المجلس الآخر، تطبق القواعد العامة المعمول بها في اختلاف المجلسين بشأن مشروعات القوانين، فيجتمع المجلس الوطني بغرفتيه لاتخاذ قراره بهذا الشأن[1].

وإنه طبقاً لنصوص اللوائح الداخلية للبرلمان [2]، فإن قرار عدم إقرار المرسوم بقانون يجب أن ينشر بالجريدة الرسمية ليعلم الكافة بإسقاط المرسوم بقانون من منظومة التشريعات الموجودة في الدولة وزال آثاره، وقد نشر بالجريدة الرسمية قرار مجلس النواب بعدم إقرار المرسوم بقانون رقم (32) لسنة 2011 بتعديل البند (هـ) من المادة (42) من القانون رقم (19)

---

[1] تضمنت المواد من (82) إلى (86) من دستور البحرين على بيان القواعد العامة لاختلاف المجلسين حول مشروعات القوانين وطريقة تعاطي المجلس الوطني بغرفتيه – النواب والشورى – بشأن هذا الاختلاف، وقد هذه المواد على الآتي:

مادة (82): إذا لم يوافق مجلس الشورى على مشروع قانون أقره مجلس النواب سواء كان قرار مجلس الشورى بالرفض أو بالتعديل أو بالحذف أو بالإضافة يعيده رئيس المجلس إلى مجلس النواب لإعادة النظر فيه.

مادة (83): إذا قبل مجلس النواب مشروع القانون كما ورد من مجلس الشورى يحيله رئيس مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين إلى رئيس مجلس الوزراء لرفعه إلى الملك.

مادة (84): لمجلس النواب أن يرفض أي تعديل على مشروع قانون أقره مجلس الشورى، وأن يصر على قراره السابق دون إدخال أية تعديلات جديدة على مشروع القانون. وفي هذه الحالة يعاد المشروع إلى مجلس الشورى مرة ثانية للنظر فيه. ولمجلس الشورى أن يقبل قرار مجلس النواب أو أن يصر على قراره السابق.

مادة (85): إذا اختلف المجلسان حول مشروع أي قانون مرتين، يجتمع المجلس الوطني برئاسة رئيس مجلس النواب لبحث المواد المختلف عليها، ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس الوطني بأغلبية الأعضاء الحاضرين، وعندما يُرفض المشروع بهذه الصورة، لا يقدم مرة ثانية إلى المجلس الوطني في الدورة ذاتها.

مادة (86): في جميع الحالات التي تتم فيها الموافقة على مشروع القانون يقوم رئيس مجلس النواب بإحالته خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين إلى رئيس مجلس الوزراء لرفعه إلى الملك.

[2] المتعلقة بنشر قرار المرسوم بقانون، ومنها المادة (177) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، التي نصت على أنه ((مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص، تسرى بشان القرارات بقوانين الإجراءات الخاصة بمناقشة مشروعات القوانين المنصوص عليها في هذه اللائحة ويصدر قرار المجلس بعدم إقرار القرار بقانون بأغلبية أعضائه، وينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية)). وذات الحكم نصت عليه المادة (114) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة والتي نصت على ((يصوت المجلس على المراسيم بقوانين بالموافقة او الرفض. ولا يكون رفضها إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وينشر الرفض في الجريدة الرسمية))، كذلك ما نصت عليه الفقرة الثانية = =من المادة (124) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب من أنه ((ويصدر قرار المجلس بعدم إقرار المرسوم بقانون بأغلبية أعضاء المجلس، وينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية))، وهو عين ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة (123) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

لسنة 2006 بشأن تنظيم سوق العمل[1]، كما تم رفضه كذلك من مجلس الشورى بالاتفاق مع قرار مجلس النواب[2]، وهذه المرة الوحيدة التي يتم فيها رفض مرسوم بقانون في البحرين.

وهذا النشر يكون تلقائياً بعد صدور قرار البرلمان برفض المرسوم بقانون، فلم يشترط كل من الدستور المصري أو الكويتي أو البحريني تعليق آثار رفض البرلمان للمرسوم بقانون بصدور إعلان معين كما هو الحال للدستور الأردني الذي أوجب على مجلس الوزراء بعد موافقة الملك على إعلان بطلان نفاذ القوانين المؤقتة (المراسيم بقوانين)، حيث نصت الفقرة الثانية من البند (1) من المادة (94) منه على أنه ((... فإذا رفضها أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً، ومن تاريخ هذا الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون ...)).

وعلى الرغم من غرابة النص الأخير، إلا أن جانباً من الفقه الأردني [3] يؤديه ويرى أن السلطة التنفيذية – وهي التي وضعته استناداً لحالة الاستعجال الملحة – أكثر معرفة ودراية بسريان تطبيقه وإعلان إبطاله خاصة إذا رتب القانون المؤقت حقوقاً للغير.

ولكن يلاحظ على النص الدستوري الأخير سواء قبل أو بعد تعديله في 2011، أنه لم يحدد مدة معينة يوجب فيها على السلطة التنفيذية إعلان بطلان القانون المؤقت على الرغم من تضمين النص كلمة "فوراً"، وهو أمر يجعل من إعلان هذا البطلان وسيلة في يد السلطة التنفيذية لسريان قوانين تقرر بطلانها من جانب المجلس لمدد قد يطول مداها طالما أرادت استبقاء القوانين المؤقتة للفترة التي تريدها[4].

وإزاء تخوف الفقه من تراخي السلطة التنفيذية في إعلان ذلك البطلان أو اتخاذها موقفاً سلبياً، يرى جانب من الفقه الأردني[1] أن القانون المؤقت المرفوض من البرلمان يعتبر باطلاً

---

(1) قرار رقم (210) من دور الانعقاد السنوي العادي الثاني – الفصل التشريعي الثالث – الجلسة العشرون – الثلاثاء 6 مارس 2012 – منشور بالجريدة الرسمية – العدد (3043) – الخميس 15 مارس 2012

(2) انظر مضبطة جلسة مجلس الشورى رقم (8) المنعقدة بتاريخ 2013/12/23 – دور الانعقاد العادي الرابع – الفصل التشريعي الثالث

(3) د. محمد سالم ملحم – المرجع السابق – ص 403

(4) أ. د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا – المرجع السابق – ص 61

(1) د. عادل الحياري – القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني – مطابع غانم عبده – عمان – 1972 – ص 140، أشار إليه وأيده، محمد بن أحمد البنعلي – المرجع السابق – ص 180

بنص الدستور حتى وإن لم تقم السلطة التنفيذية بإعلان بطلانه، وتكون الأخيرة قد ارتكبت مخالفة دستورية لعدم قيامها بما أوجب عليها الدستور، والقول بغير ذلك يعطي السلطة التنفيذية لأن تستبقي القانون المؤقت إلى الفترة التي ترغبها هي، وهو أمر يخالف نص المادة (94) من الدستور الأردني.

المطلب الثالث: تسوية الآثار الناجمة عن رفض المرسوم بقانون:

بينت فيما سبق، أن الدستور قد رتب آثراً مهمة على قرار البرلمان بعدم إقرار المرسوم بقانون، وهو زوال ماله من قوة القانون أما بأثر رجعي كما هو الحال في مصر والكويت، أو بأثر مباشر كما في البحرين.

ولما كان هذا الأثر أو الجزاء بالغ الخطورة نظراً لأنه يهدد استقرار المعاملات والحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي نشأت على أساس المرسوم بقانون المرفوض، فإن بعض الدساتير أجازت للبرلمان حرية تسوية الآثار الناتجة عن عدم إقرار البرلمان للمرسوم بقانون من خلال اعتماد نفاذ المرسوم بقانون وما ترتب عليه من آثار بالنسبة للماضي، أي في الفترة السابقة على عدم إقراره، أو وقف سريانه وتسوية آثاره في المستقبل بأي وسيلة مناسبة يراها البرلمان[1].

وهذه الرخصة لا تتحقق بطبيعة الحال إلا إذا عرض المرسوم بقانون على المجلس ولم يقره، أما إذا لم يعرض أو عرض بعد الميعاد، فلا مناص من انعدام المرسوم بقانون وكل ما ترتب عليه من آثار[2].

وقد تبنت هذا الرأي بعض الدساتير، منها الدستور المصري (المعدل) لعام 2014 وفقاً لما نصت عليه المادة (156) من أنه ((فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار))، وكذلك ما نص عليه الدستور الكويتي بالمادة (71) التي نصت على أنه ((أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها قوة القانون إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما

---

[1] هذا بالطبع إلى جانب اختصاصه الصريح برفضها من تاريخ صدروها وإسقاط آثارها القانونية كلية، أو إقرارها وتحويلها إلى قانون تام يضاف إلى قائمة القوانين الصادرة من البرلمان

[2] د. سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – ص 514

ترتب من آثارها بوجه آخر))، وكذلك فعلت المادة (38) من دستور البحرين قبل تعديلها في 2002 حيث نصت على أنه ((وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي كذلك ما كان لها من قوة القانون ما لم ير المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه)).

فمن مزايا النصوص السابقة أن تمكن البرلمان من الوقوف على ظروف تطبيق كل مرسوم بقانون على استقلال بدلاً من أن يطبق مبدأ واحداً على جميع الحالات وهو ما يحسب للدستورين المصري والكويتي، دون الدستور البحريني الذي فوت الفرصة من هذا المقصد، لنهيب به تضمين هذا الحكم في نصوصه على غرار سابقيه. فقد يرى البرلمان صعوبة إزالة ما ترتب على تطبيق أحد المراسيم بقوانين من تاريخ صدوره، ولاسيما إذا كانت قد مضت مدة طويلة على صدوره وقبل عرضه عليه، كما في حل البرلمان أو وقف جلساته أو تعطيلها، وفي هذه الأحوال يجوز له أن يعتمد نفاذها في الفترة السابقة على رفضه، أو أن يقر تسوية ما ترتب على آثاره بوسيلة أخرى، كأن يفرض أو يفوض الحكومة باتخاذ ما تراه من التدابير لتعويض الأفراد الذين لحقهم ضرر من جراء تطبيق تلك المراسيم[1]، هذا ما جهة.

ومن جهة أخرى، يرى جانب من الفقه[2] ممن تبنوا رأي بقاء الصفة الإدارية للمراسيم بعد رفضها من البرلمان، أن ترتيب الأثر الرجعي لزوال القوة القانونية عن المراسيم بقوانين أثر عدم إقرارها من البرلمان، من شأنه – كمقصد أراده المشرع الدستوري في مصر والكويت – فتح الباب أمام ذوي الشأن للطعن فيها بعدم المشروعية إذا كانت مخالفة للقوانين القائمة بشأن الحالات التي مستها تلك المراسيم بقوانين من وقت صدورها وحتى تاريخ رفضها من قبل البرلمان، وذلك بصيرورتها بمقتضى هذا الرفض لوائح عادية خاضعة للطعن بالإلغاء، ليس بخصوص ما يتعلق بتطبيقها في المستقبل فقط، وإنما كذلك فيما خلفته بتطبيقها من آثار سيئة في الماضي.

وإذا كان ملاحظاً على الدساتير السابقة، إنها منحت رخصة– جوازية – للبرلمان في المساس بالحقوق والمراكز القانونية التي نشأت في ظل المرسوم بقانون المرفوض إذا رفضها مع تقديره بتسويتها من خلال منح التعويضات من عدمه، فإن الدستور الأردني قد قيد البرلمان ومنعه من المساس بتاتاً بالعقود والحقوق المكتسبة التي تمت وترتبت في ظل القانون المؤقت المرفوض

---

[1] د. محمد عبدالحميد أبوزيد – المرجع السابق – ص 371، د. فتحي فكري – المرجع السابق – ص 464، د. عبدالعزيز خليفة – المرجع السابق – ص 202

[2] د. علاء عبدالمتعال – المرجع السابق – ص 119

أبان سريانه، وهذا واضح من عجز نص المادة (1/94) التي جاء فيها ((على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة)).

إن هذا القيد الذي أورده الدستور الأردني يستوي في حالة زوال القوة القانونية بسبب عدم إقرار القانون المؤقت من البرلمان أو في حالة عدم بت البرلمان فيه خلال دورتين متتاليين من عرضه، لكي يوفر للمتعاقدين الاستقرار في تعاملهم، وحتى لا يرجح مصلحة أحدهما على الآخر، وأما منع المساس بالحقوق المكتسبة فيعود إلى أن البرلمان والسلطة التنفيذية لا يجوز لهما المساس بهذه الحقوق، لأن ذلك ما تقضي به العدالة، وهذا ما هو مفهومٌ ضمناً في النص الدستوري البحريني كما يرى أحد في الفقه[1] وإن لم ينص عليه صراحة، حيث جعل زوال القوة القانونية عن المرسوم بقانون المرفوض من تاريخ عدم إقراره من قبل البرلمان.

المطلب الرابع: إثارة المسئولية السياسية عن المراسيم بقوانين:

إذا كان النظام البرلماني التقليدي قد ظل دون تغيير في انجلترا، فإن تطبيقه أصابه التعديل في بعض الدول ذات النظام البرلماني، ومنها الدول الجمهورية والملكية، ففي الأولى أصبح رئيس الجمهورية يحوز على سلطات واسعة عن تلك السلطات المتواضعة في النظام البرلماني التقليدي، ويتم وصوله بالانتخاب، ويكون مسائل من الناحية الجنائية، وهذا راجع إلى اختلاف مركزه الدستوري عن الأمير والملك الذي يصل بالوراثة كما هو المعمول في الكويت والبحرين، حيث لا يسألان حسب النظام الدستوري الكويتي فذاتهما مصونة لا تمس[2]، لكنهما يحوزان – كذلك – على سلطات واسعة على الرغم من اعتبارهما من الأنظمة الملكية، ولا شك في أن هذا المسلك يعد النوع الثاني من النظام البرلماني والذي درج على تسميته بالنظام شبه الرئاسي أو النظام البرلماني المتطور.

وقد تبني المشرع الدستوري المصري النظام شبه الرئاسي، فيما تبني المشرع الدستوري الكويتي والبحرين النظام شبه البرلماني وهو قريب من الأول مع عدم مسئولية أمير الكويت وملك البحرين من الناحية الجنائية أو السياسية، وقد بينت المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين بأن

---

(1) محمد بن أحمد البنعلي – المرجع السابق – ص 180

(2) نصت على ذلك، المادة (54) من دستور الكويت التي نصت على ((الأمير رئيس الدولة، وذاته مصونة لا تمس))، والمادة (33/أ) من دستور البحرين التي نصت على ((الملك رأس الدولة، والممثل الأسمى لها، ذاته مصونة لا تمس ..)).

الدستور البحريني- سواء قبل أو بعد التعديل - قد جمع بين مظاهر النظام البرلماني والنظام الرئاسي كما سبق وأن بينت ذلك.

وفي النظامين السابقين - أي في مصر من ناحية وفي الكويت والبحرين من ناحية أخرى - منح الدستور فيهما لرئيس الدولة (رئيس الجمهورية والأمير والملك) سلطات حقيقية كما قلت، قد يمارسها أما منفرداً في العديد من المجالات ومنها ما يمارسه في ميدان التشريع عن طريق اقتراح تعديل الدستور واقتراح القوانين، وصلاحية تصديق وإصدار القوانين باعتباره عضو تشريعي[1]، أو قد يمارسها من خلال وزراءه في العديد من المجالات ومنها أيضاً في مجال التشريع، والتي تتمثل في صلاحيته في إصدار المراسيم بقوانين.

ونتيجة لما تقدم، وهدياً بالمبدأ المعروف ((حيث تكون السلطة تكون المسئولية))، يثور السؤال عن المسئولية السياسية لكل من رئيس الدولة والحكومة أمام البرلمان عن إصدار المراسيم بقوانين باعتبارها أحد الاختصاصات التي تمارسها السلطة التنفيذية مؤقتا واستثنائاً عن السلطة التشريعية، مما يتطلب أن أخوض أولاً في بيان مفهوم المسئولية السياسية على عجالة، ثم سأتطرق بالحديث والدراسة عن مسئولية السلطة التنفيذية عن إصدار المراسيم بقوانين.

الفرع الأول: مفهوم المسئولية السياسية:

يقصد بالمسئولية السياسية بشكل عام((المسئولية التي تنعقد أمام البرلمان وفقاً لأحكام القانون الدستوري. وهي مسئولية تنعقد لا عن الأعمال التي يخالف بها رجل الإدارة ورجل السلطة نصاً قانونياً، وإنما عن الأعمال التي لا يمكن تكييفها بمقتضى نصوص القانون على أنها أخطاء قانونية أو جرائم، ونقصد بذلك تلك الأعمال التي تنشأ عن السياسة العامة والتي يتبين أنها لا تتفق ومصالح الدولة))[2].

وتنطبق هذه المسئولية على الحكومة وأعضائها من الوزراء في الكويت والبحرين، أما في مصر فتشمل كلاً من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم على النحو السابق بيانه بالمبحث التمهيدي.

---

(1) سبق وأن أشرت إلى صلاحيات رئيس الجمهوري والأمير والملك في هذا الشأن.

(2) د. عبدالله ناصف- مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية في الدولة الحديثة- دار النهضة العربية- القاهرة - 1981م- ص 10

إن المسئولية السياسية للسلطة التنفيذية تشمل جميع الأعمال التي يأتونها أثناء ممارسة مهامهم، وكذلك جميع الأعمال المرتبطة بهذه المهام. فكل موقف تتخذه الحكومة أو أعضائها، وكل نشاط أو إهمال بل النوايا التي يعلنون عنها سيكونون مسئولون عنها حتى ولو كان العمل سليماً من الناحية القانونية. فالطريق الذي تسلكه المسئولية السياسية ليس هو البحث في مسلك الوزراء من الناحية القانونية، وإنما فحص مدى مناسبة عمل الوزراء وملاءمته، أي مدى اتفاقه مع المصلحة العامة كما يراها ويقدرها البرلمان[1].

وتختلف المسئولية السياسية في معناها العام عن المسئولية الجنائية والمسئولية الجنائية السياسية من عدة نواحي رغم الارتباط في أصل النشأة، فالمسئولية السياسية في معناها العام هي حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة بأجمعها أو من احد الوزراء دون توقيع أي عقوبة أخرى إذا كان العمل الذي ثارت بشأنه المسئولية لا يعتبر جريمة طبقاً لقانون العقوبات[2].كما تختلف المسئولية الوزارية السياسية عن المسئولية المدنية للوزير التي وأن لم ينص عليها في الدستور إلا أنها تكون خاضعة لأحكام القانون العادي، فإذا ارتكب رئيس الوزراء أو أحد الوزراء عملاً خارج نطاق الوظيفة، وسبب ضرراً لأحد الأفراد، فإنه يكون مسئولاً مدنياً أمام المحاكم العادية، بالتعويض عن الضرر، وإذا كان فعل الوزير من أعمال الوظيفة، فتكون الوزارة مسئولة أمام المحاكم الإدارية[3].

وتنقسم المسئولية السياسية إلى نوعين، النوع الأول وهو المسئولية التضامنية والتي أعني بها مسئولية جميع أعضاء الوزارة أو الحكومة بما فيهم رئيس مجلس الوزراء، وتوجه إلى الأخير بصفته رئيس الحكومة، وتقرر بناءً على فشل أو أخطاء في السياسية العامة للحكومة، وتقوم المسئولية التضامنية على أساس اشتراك الوزراء في رسم السياسة العامة، التي ينتهجونها في إدارة شئون الدولة، ويترتب على اعتراض البرلمان على هذه السياسة، سحب الثقة من الحكومة واستقالتها بكاملها[1]. أما النوع الثاني، وهو المسئولية الفردية، وأقصده بها تلك المسئولية التي تنصب على وزير معين بالذات أو وزراء محددين وتتحرك على أساس فعل منسوب إلى وزير

---

[1] المرجع نفسه – ص11

[2] د. سيد رجب السيد – المسئولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي– ط 1 – لا ناشر– ص 49

[3] د. أحمد سعيفان – الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة – الطبعة الأولى– منشورات الحلبي الحقوقية – بيروت – 2008م– ص 514

[1] د. عبدالعظيم عبدالسلام – المرجع السابق – ص 76

معين، وخاصة بسياسته هو لا بالسياسة العامة للحكومة[1]، كما أن المسئولية الفردية لا تصيب إلا وزيراً بعينه بجزاء واحد هو العزل، وهي تستهدف إقصاء الوزير عن الشؤون العامة [2].

الفرع الثاني: مسئولية السلطة التنفيذية عن المراسيم بقوانين:

قلت فيما سبق، أن المرسوم بقانون يتم إعداده في صيغة مشروع مرسوم بقانون عن طريق مجلس الوزراء أو عن طريق أحد الوزراء أو مجموعة منهم، وعلى الرغم من عدم النص صراحة على موافقة مجلس الوزراء على المرسوم بقانون، إلا أنها تعد لازمة لكونها تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية المؤلفة من رئيس الدولة ومجلس الوزراء، كما أنها تعتبر من الأمور المسلمة في النظام الدستوري خصوصاً في النظامين الكويتي والبحريني، اللذان لا يساءلان الأمير والملك ولا يحاسباهما، لأنهم يمارسون صلاحياتهم بواسطة وزرائهم، ومن ضمن هذه الصلاحيات إصدار المراسيم بقوانين.

وبالتالي فإذا ما استبعدنا مسئولية رئيس الدولة عن إصدار هذه المراسيم، تكون المسئولية منحصرة في الحكومة من رئيس ووزراء أمام البرلمان، فإن ارتأى الأخير وقدر عدم اتفاق منهجية إصدار المراسيم بقوانين وسياساتها التشريعية مع الدستور أو السياسية العامة والمصلحة العليا للبلد، فلا تثريب على البرلمان من أن يحرك المسئولية للحكومة ككل أو مجموعة منهم أو وزير واحد، وذلك من خلال استخدام الأدوات الرقابية الدستورية التي سبق شرحها بالمبحث التمهيدي لهذا البحث، بالأخص أداتي الاستجواب وسحب الثقة.

إن مسئولية الحكومة عن إصدار المراسيم بقوانين واضحة ومسببة بالدستور على النحو السابق، كما يستبان وضوحها من توقيع الحكومة على المرسوم بقانون بجوار توقيع رئيس الدولة، وهو ما يطلق عليه الفقه بقاعدة "التوقيع المجاور" التي تقتضي توقيع رئيس مجلس الوزراء والوزراء على المراسيم إلى جوار رئيس الدولة، وهذه القاعدة ترتبط من الناحية التاريخية بالنظام البرلماني، حيث تسمح بالرقابة على أعمال رئيس الدولة غير المسئول عن طريق مسائلة وزرائه، وهذا ما يظهر أهمية هذا التوقيع خصوصاً لرئيس الوزراء، باعتباره إجراء جوهري وشرط شكلي لصحة المراسيم مما سيتوجب بطلانها إذا لم تستوفي هذا الشكل، لكون رئيس الوزراء هو

---

[1] المرجع نفسه – ص 57

[2] وسام حسام الدين الأحمد – المرجع السابق – ص 101

المسئول عن السياسية العامة للحكومة، فقاعدة عدم مسئولية الأمير أو الملك تستوجب قاعدة أن يقترن توقيعه بتوقيع رئيس الوزراء ليتحمل التوقيع، وذات الأمر ينطبق على الوزراء[1].

وإذا كان هذا التفسير المنطقي يقودنا إلى إمكانية إثارة المسئولية السياسية للحكومة عن إصدار المراسيم بقوانين بطريقة غير مباشرة – بالرقابة على أعمال رئيس الدولة غير المسئول عن طريق مسائلة وزرائه –فإن هناك من الدساتير لا تثير صعوبة في تقرير المسئولية بشكل مباشر، ومن ذلك الدستور المصري الذي قرر على نحو صريح لا لبس فيه مسئولية رئيس الجمهورية السياسية أمام البرلمان، إلى جانب كل من الدستورين الأردني[2]والجزائري [3]اللذان نصا صراحة على اختصاص مجلس الوزراء بإصدار القوانين، مما لا يدع مجالاً للشك بصلاحية البرلمان الأردني والجزائري المباشرة بمسائلته سياسياً.

غير أن هناك من الدساتير لا تسمح بمسائلة الحكومة عن المراسيم بقوانين بتاتاً وبنص صريح، وهذا ما نراه في المشرع الفرنسي، فبالرغم من النص صراحة على قاعدة التوقيع المجاور للوزير الأول والوزراء المسئولون بأعمال الرئيس، نصت المادة (19) [4]على استبعاد توقيعهم على المراسيم بقوانين التي يصدرها الرئيس وفقاً للمادة (16) منه، حيث يمارس الرئيس بموجبها سلطاتها الاستثنائية دون مشاركة من الحكومة، مع العلم بان الرئيس الفرنسي غير

---

[1] د. عثمان عبدالملك الصالح – المرجع السابق – ص 15
وقد استند أحد أعضاء مجلس الشورى البحريني على هذه القاعدة في بيان رأيه بصدد أحد المراسيم بقوانين المعروضة على المجلس، وبين أن مناط الرقابة على هذه المراسيم عند الموافقة أو رفض المرسوم بقانون لا يتعلق بمسئولية الملك أمام البرلمان أو التعرض لاختصاصاته، وإنما مسئولية الوزير صاحب التوقيع المجاور للملك بالمرسوم بقانون، حيث قال ((أحببت أيضا أن أوضح أن إقرار المراسيم بقوانين أو رفضها لا يعني التعرض لاختصاصات صاحب الجلالة الملك، وإنما هناك قاعدة في القانون الدستوري تسمى نظرية التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الدولة – صاحب الجلالة الملك – وهذا التوقيع المجاور هو الذي يحول أداة المساءلة السياسية إلى الوزير المختص، وليكن أمام الجميع أن نظرية التوقيع المجاور التي انتهجها الدستور البحريني ـــ الذي قام على مبدأ النظام النيابي البرلماني ـــ هي التي تنيط المسؤولية السياسية ـــ في حالة رفض المراسيم بقوانين ـــ بالحكومة ممثلة في رئيس الحكومة والوزراء كل في اختصاصه، وليس للأمر علاقة بجلالة الملك، لأن جلالة الملك في الدستور ذاته مصونة لا تمس، وبالتالي على المجلس عند نظر هذه المراسيم بقوانين أن يتحقق من صفة الاستعجال فيها، لأنها أهم سبب من أسباب الرقابة البرلمانية على مثل هذه المراسيم بقوانين...)).
مداخلة الأستاذة لولوة صالح العوضي بشان المرسوم بقانون رقم (48) لسنة 2010 بإصدار قانون الخدمة المدنية – انظر مضبطة جلسة مجلس الشورى رقم (4) المنعقدة بتاريخ 2011/10/24 – دور الانعقاد العادي الثاني – الفصل التشريعي الثالث – ص 26

[2] حيث تنص المادة (1/94) على أنه ((... يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة ...))

[3] حيث ينص عجز المادة (124) من الدستور على أنه ((تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء))

[4] والتي نصت على ((يصادق الوزير الأول والوزراء المسئولون عند الاقتضاء على توقيع أعمال رئيس الجمهورية فيما عدا تلك المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة (8) والمواد (11) و(12) و(16) ....)).

مسئول سياسياً أمام البرلمان وإنما مسئول جنائياً فقط وفقاً للمادة (68) من الدستور الفرنسي[1]، مما يعني أن البرلمان الفرنسي لا يستطيع أن يسأل السلطة التنفيذية بشأن المراسيم بقوانين غير المتلائمة مع مصلحة البلاد العليا، وهذا ما يجعل الدستور المصري الحالي منفرداً بالصدارة عن الدساتير المقارنة في محاسبة السلطة التنفيذية عن إصدار المراسيم بقوانين للأسباب السابقة.

بناءً على ما سبق، للبرلمان أن يثير المسئولية السياسية للسلطة التنفيذية – وفقاً لخصوصية كل نظام دستوري –عن إصدارها للمراسيم بقوانين في جميع الأحوال سواء أن تم عرضها ورفضها من البرلمان، أو وافق عليها بالرغم من عدم توافر شرط الاستعجال أو مخالفة أحكام الدستور – بشكل عام – عندما يتقي عدم الأضرار بالحقوق والمراكز القانونية التي أنشأها المرسوم بقانون، وبمعنى آخر، أن يجد البرلمان في تصرف السلطة التنفيذية تسرعاً وتهوراً في إصدار المرسوم بقانون والتشريع في مسألة بدلاً منه دون مسوغ حقيقي لتنظيمه استناداً على شرط الاستعجال المنتفي، ولكنه لا يرغب في تضرر الحقوق

هذا فبالإضافة إلى إمكانية إثارة مسئولية السلطة التنفيذية عن عدم عرض المرسوم بقانون في المدة الزمنية التي حددها الدستور، وما خلفه سلوكها السلبي من ارتباك وضرر بالمراكز والحقوق القانونية المكتسبة.

---

[1] والتي تنص على ((لا تجوز رئيس الجمهورية إلا في حال إخلاله بواجباته بما يتنافى بشكل واضح مع ممارسة ولايته. وينبق بالتنحية البرلمان المشكل في هيئة محكمة عليا. يتم إرسال اقتراح عقد اجتماع المحكمة العليا الذي يصادق عليه أحد مجلسي البرلمان فوراً إلى المجلس الآخر الذي يفصل فيه خلال خمسة عشر يوماً. يرأس رئيس الجمعية الوطنية المحكمة العليا، وتفصل خلال شهر في التنحية بالاقتراع السري، ويطبق قراراها فوراً. تكون القرارات المتخذة تطبيقاً لهذه المادة بأغلبية ثلثي الأعضاء الذي يتشكل منه المجلس المعني أو المحكمة العليا. ويمنع التفويض في التصويت. ولا تحتسب إلا الأصوات المؤيدة لاقتراح عقد اجتماع المحكمة العليا أو للتنحية. تتحدد شروط تطبيق هذه المادة بموجب قانون أساسي)).

الخاتمـــــة

تناولت في هذه الأطروحة موضوع الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين فـــي ضـــوء أحكام الدستور البحريني والمقارن، فبحثت بداية في ماهية الرقابة البرلمانية بصورة عامـــة، ثـــم تطرقت لبحث ماهية المراسيم بقوانين ومراحل إصدارها، ثم بينت أحكام عرض المراسيم بقوانين على البرلمان، ومضمون الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين، ثم انتهيت ببيان نتائج عـــرض المراسيم بقوانين على البرلمان.

وبعد ما أجريته من مقارنة، وبعد الاستناد إلى بعض الأحكام الدستورية والآراء الفقهيـــة حول موضوع الأطروحة، فإنني ومن خلال ذلك توصلت لعدد من النتائج والتوصـــيات، والتـــي أبينها على النحو الآتي:

أولاً: النتائج:

1- أن حق السلطة التنفيذية في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير بإصدار مراسيم بقوانين لهـــا قـــوة القانون هو حق جوازي ويخضع لتقديرها تحت رقابة كل من السلطة التشريعية والقضاء.

2- يلزم في حالة الاستعجال الملجئة لاتخاذ هذه التدابير أن تكون جدية ومتحققة وتحتـــل أهميـــة كبرى تبرر التدخل السريع للجوء إليها، أي أن تكون السلطة التنفيذية مضـــطرة لإصـــدار هـــذه التدابير لعدم قدرتها على إرجاء مواجهة الظروف الاستثنائية لحين انعقاد البرلمان خصوصـــاً إذا شكلت هذه الظروف خطورة على الأفراد أو تعطيل للمرافق العامة ومصالح الدولة عـــن الســـير بانتظام، وبالتالي لا يجوز للسلطة التنفيذية إصدار مراسيم بقوانين في غياب البرلمان في مســـائل لها أهمية ثانوية لا تتلاءم مع ما قصده المشرع الدستوري في منحها هذه المكنة الاستثنائية لـــدرأ الأخطار في ظروف لا يستقيم معها تطبيق القانون العادي أو انتظار التئام البرلمان ليقرر ما يراه بشأن هذه الظروف.

3- إن منح السلطة التنفيذية صلاحية التشريع في حالات الضرورة والاستعجال لهو اختصـــاص ورخصة استثنائية على الأصل العام في التشريع التي أناطها الدستور للسلطة التشـــريعية بصـــفة أصلية، وبالتالي عندما تمارس السلطة التنفيذية هذا الاختصاص يجب عدم التوسع به وإعماله في نطاق ضيق لأنه اختصاص استثنائي لا يستساغ اللجوء له لتفادي الإجـــراءات الطبيعيـــة لســـن التشريع.

4- أن المراسيم بقوانين تعد – من حيث الأصل – إجراءات وقتية، تتحدد مدة استمرارها ونفاذها بعرضها على البرلمان الذي يحق له إقرارها وإضفاء الشرعية عليها بما يؤدي إلى دخولها في حكم القوانين العادية في البنيان القانوني واستمرارها، أو أن لا يقرها وبالتالي تسقط – بحسب الآثار التي يرتبها كل دستور– من البنيان القانوني للدولة، وقد يحمل البرلمان المسئولية السياسية للسلطة التنفيذية في إصدارها، وبالتالي فإن عدم عرضها يفوت على البرلمان حقه الأصيل في الرقابة عليها، بما يؤدي إلى خرق أحكام الدستور في هذا الجانب.

5- على الرغم من تنظيم المشرع الدستوري لشروط إصدار المراسيم بقوانين إلا أنها لا تزال غير منضبطة خصوصاً فيما يتعلق بشرط الاستعجال الذي يصعب حصره في حالات معينة، وإنه أن كان من الممكن أن يساء استعمال سلطة المراسيم بقوانين على اعتبار أن بعض المسائل تدعو إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير في حين لا تتضمن على ظرف الضرورة أو الاستعجال، إلا أن الثقة في جلالة الملك والحكومة الموقرة ووجوب تلافي ما يصيب الدولة من ظروف مفاجئة يقللان من مخاوف إساءة استعمال هذه الرخصة الاستثنائية، لا سيما والكل يعلم بأمانة السلطة التنفيذية بضرورة احترام المبادئ الدستورية التي تعتبر المرتكز الأساسي لإصدار المراسيم بقوانين.

6- إن عدم مراعاة شروط إصدار المراسيم بقوانين وبالأخص شرط الاستعجال سيؤدي إلى إهدار هذه الشروط ومخالفة روح الدستور بتدخل السلطة التنفيذية في عملية التشريع كلما عنَّ لها تنظيم موضوع معين بأن تستغل مكنتها الدستورية الاستثنائية تحت زعم التدابير التي لا تحتمل التأخير في ظل غياب البرلمان، وهو ما سيؤدي بالضرورة إلى تآكل مساحة البرلمان للقيام بدوره الأصيل في سن التشريعات، إلى جانب إمكانية تحول السلطة الاستثنائية في إصدار المراسيم بقوانين إلى سلطة تشريعية عادية تنازع السلطة التشريعية في ممارسة اختصاصها الدستوري بسن التشريعات.

7- من الأولى تماشياً مع حالة الاستعجال المبررة لإصدار المراسيم بقوانين، عرض المراسيم بقوانين على السلطة التشريعية خلال مدة العرض التي نص عليها الدستور، ويتم هذا العرض – كأصل عام– من خلال دعوة السلطة التشريعية لاجتماع غير عادي إذا كانت المدة المتبقية قبل دور الانعقاد العادي تزيد عن المدة التي حددها الدستوري، وعرضها عليها خلال اجتماع عادي إذا كانت المدة المتبقية قبل دور الانعقاد العادي تقل عن المدة المحددة في الدستور، إلا أنه يجوز

- استثناءً- الاكتفاء بعرض المراسيم بقوانين على السلطة التشريعية من خلال إيداعها بالأمانة العامة للمجلس دون الدعوة لاجتماع استثنائي، بشرط أن يكون هناك استقرار وتعود على هذا الإيداع دون اعتراض أو ممانعة بما يؤدي إلى إنشاء عرف مكمل بهذا الشأن.

8- لا بد من التفرقة بين المراسيم بقوانين التي تصدر أثناء قيام الحياة النيابية (أي بين أدوار انعقاد المجلسين أو في فترة حل مجلس النواب وتوقف جلسات مجلس الشورى أو انتهاء الفصل التشريعي للمجلسين) والمراسيم التي تصدر أثناء تعطيل الحياة النيابية. فالأولى هي التي يسري عليها حكم المادة (38)، بحيث تزول إذا لم تعرض على المجلسين خلال شهر من تاريخ اجتماعهما أو إذا رفضها المجلسان. أما الثانية فلا تزول قوتها القانونية عند اجتماع البرلمان بعد عودة الحياة النيابية، بل تعتبر قوانين قائمة ما لم يلغها البرلمان أو يعدلها بقوانين أخرى، وذلك لأنها تخضع للقواعد التي وضعها الأمر الملكي الصادر بإيقاف الحياة النيابية، حيث يسند هذا الأمر السلطة التشريعية إلى الملك ومجلس الوزراء. أما الأولى فهي وحدها التي تخضع لحكم المادة (38) التي لا تسري بداهة إلا عند قيام الحياة النيابية.

9- أن التسليم بصلاحية السلطة التنفيذية بحل البرلمان وتعطيله عن ممارسة اختصاصاته دون قيود أو ضوابط، يؤدي بأن نسلم بعلو سلطة على سلطة أخرى والقضاء على مبدأ الفصل بين السلطات، حيث أننا نطلق يد السلطة التنفيذية كلما تصادمت مع البرلمان وعنَّ لها إصدار تشريعات معينة تتلاءم مع سياستها العامة ولا تتلاءم مع سياسية البرلمان ممثلي الشعب، بأن تقوم بحل البرلمان وتعطيل أحكام الدستور بخلاف أحكامه ونقر بشرعية هذا الخروج غير الدستوري، دون أن يتم عرض هذه المراسيم بقوانين على البرلمان الجديد بحجة أنها صدرت في فترة تعطيل الحياة النيابية، ولا فرق عندي في فترة التعطيل، طالت أم قصرت، طالما تجاوزت المدة الدستورية للدعوة للانتخابات الجديدة.

10- للجان البرلمانية دور مهم وكبير في دراسة المراسيم بقوانين من الناحيتين الشكلية والموضوعية لتكوين قناعة المجلس بشأن المرسوم بقانون المعروض عليه، حيث تعتبر هذه اللجان أحد أهم الأجهزة الرئيسية التي تعاونه على ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية.

11- لا يمكن الحديث عن النطاق المحجوز للقانون الذي تقره السلطة التشريعية إلا في ظل النصوص الدستورية الصريحة التي تحدد المجال المحدد للقانون والمجال المسموح للمراسيم بقوانين كما هو المعمول به في الدستور الأردني، أو حظر المراسيم بقوانين من تناول بعض

الموضوعات كما فعل الدستور السوداني، أما ما عداه، فيظل باب الاجتهاد مفتوحاً أمام السلطة التنفيذية والفقه في تأويل استخدام التدابير التي لا تحتمل التي التأخير، بأن تتناول كل ما يتناوله القانون نفسه.

غير أنني أرى أن تمتنع السلطة التنفيذية من تنظيم أياً من الموضوعات التي يكون لها تأثير على الموازنة العامة للدولة التي أقرها البرلمان بالمخالفة لما هو مقدر فيها، ويبدو هذا المحذور واضحاً بالنص الدستوري الكويتي الذي اشترط عند صدور المرسوم بقانون إلا يكون مخالفاً للتقديرات المالية الواردة بالموازنة العامة، ومن باب أولى أن لا تتضمن هذه المراسيم بقوانين تعديلاً على الموازنة العامة للدولة عن طريق فتح اعتمادات إضافية لم يقرها البرلمان على النحو المنصوص عليه بالدستور.

ونفس الأمر ينطبق على الموضوعات المتعلقة بالحقوق والحريات العامة وضمانات حمايتها المتعلقة بإنشاء وتحصين واستقلال القضاء بوجه عام بموجب مرسوم بقانون، فقد تصدر السلطة التنفيذية مراسيم بقوانين في هذه الموضوعات تحت وطأة العجلة والظروف الاستثنائية وفقاً لسلطتها التقديرية، وهي غالباً ما تحبذ- بشكل عام – تقليص الحريات والحقوق الواجبة عليها وتسعى إلى توسيع نطاق صلاحياتها واختصاصاتها وفرض سيطرتها بحكم طبيعة عملها في تنفيذ القوانين والاحتكاك المباشر بالأفراد.

12- لم يكن حكم منع تعديل المرسوم بقانون إثناء فترة عرضه على البرلمان موفقاً، خصوصاً أن هذا التقييد قد جاء في نص قانوني يتعارض بصراحة مع حكم دستوري يقضي بمكنة البرلمان من حق إقرار أو عدم إقرار المرسوم بقانون مما يتطلب أن يحوز كذلك على حق التعديل كما هو الحال في الإجراءات والصلاحيات المنوطة بالبرلمان في مشروعات القوانين العادية، وهذا اختصاص دستوري أصيل للبرلمان لا يجوز تقييده بنص في قانون.

13- حتى يرتب الإقرار البرلماني على المرسوم بقانون آثاراً صحيحة، فلا بد وأن ينصب على مرسوم بقانون عُرض بشكل صحيح ومتوافق مع الدستور، أي أن تلتزم السلطة التنفيذية في عرضه بالمدد الزمنية التي نص عليها الدستور وبالشروط التي جاء بها، وبالتالي إذا ما أنصب الإقرار البرلماني على مرسوم بقانون مخالف الدستور، فلا أثر لهذا الإقرار – وحتى الرفض –، فيغدو المرسوم بقانون المقر باطلاً ولا يصححه الإقرار البرلماني أو يعيد له قوته القانونية التي زالت بحكم الدستور.

14- إن عملية الكشف عن توافر الشروط الدستورية في المراسيم بقوانين وما يعتريها من مخالفات شكلية أو موضوعية، والوقوف على ما يخالجها من أهداف سياسية أو تشريعية معينة، هي عملية فنية دقيقة، تمثل المقصد الأساسي للمشرع الدستوري الذي اشترط عرضها على البرلمان خلال مدد زمنية إلزامية، ويحمل هذا القصد أن تكون الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين رقابة قانونية إلى جانب كونها رقابة سياسية، إلا أن الواقع يغلب الرقابة السياسية على الرقابة القانونية، وهذا ناتج لطبيعة الرقابة البرلمانية بشكل عام التي لا تشترط أن تقوم على خطأ تقترفه السلطة التنفيذية، وإنما يجوز تحريكها دون خطأ أو لمجرد العزم على فعل أمر معين، كما أن الرقابة البرلمانية تتميز بمجال رحب في بحث ملائمة المراسيم بقوانين مع النواحي الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، وبحث غايات المرسوم بقانون وضرورته وأهدافه وسياساته الموجهة إليه، وهذه المجالات ينأى القضاء من مد رقابته إليها.

15- نظراً لاتساع نطاق المراسيم بقوانين من الناحية الواقعية، بأن سُمح لها دون ممانعة حقيقية من البرلمانات من أن تدخل في نطاق القانون، يعتبر البرلمان أكثر الأجهزة المؤهلة للرقابة على المراسيم بقوانين نظراً لتمتع السلطة التنفيذية بسلطة لائحية تمكنها من تنظيم موضوع يدخل في نطاق القانون، وبالتالي يكون من الطبيعي أن يناط للبرلمان الرقابة على ممارسة هذه السلطة اللائحية – الاستثنائية – للدور الذي كان ينبغي عليه القيام به.

ولكن على الرغم من اعتبار الرقابة البرلمانية – بشكل عام – ضمانة أكيدة لحماية حقوق الأفراد ضد تعسف السلطة التنفيذية، إلا أنه نتيجة للطابع السياسي التي تتصف بها وقلة الخبرة في بعض أعضاء البرلمان وميولهم السياسي، يجعل من الرقابة البرلمانية غير كافية وحدها، مما يتطلب تعاضدها مع الرقابة القضائية التي تعتبر الحصن المنيع للحريات والحقوق، وهو ما يفرض على الأخيرة أن تفرض رقابتها على جميع مفاصل المرسوم بقانون وبالأخص حالة الاستعجال الملجئة لإصداره باعتبارها شرطاً قانونياً دستورياً.

16- حتى تغدو الرقابة البرلمانية بصفة عامة رقابة حقيقية وذات جدوى، يجب أن يتم التركيز على انتخاب وتعيين أعضاء ذوي خبره سياسية وقانونية لا تسيطر عليهم الأهواء الحزبية والسياسية. فالملاحظ أخيراً حول الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين في مملكة البحرين أنها رقابة غير فاعلة إذ تغلب عليها النظرة السياسية لمضامين المراسيم بقوانين التي تعرض عليها، فعلى الرغم من توصية العديد من اللجان البرلمانية بعدم الموافقة على المراسيم بقوانين لما

يعتريها من مخالفات، إلا أن المجلس ما يلبث وأن يوافق عليها دون مراعاة لما قامت به اللجنة من دراسة موضوعية وفنية له أدى للتوصية برفضها، وهذا السلوك السلبي أدى إلى ضعف الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين بصورة واضحة، هذا بالإضافة إلى تراخيها في بحث بعض المراسيم بقوانين بوجه يواكب ضرورة اللجوء لهذه التدابير[1]،دون مراعاة لفرضية الاستعجال والأولية في مناقشتها على سائر أعمال المجلس، مما حدا بالسلطة التنفيذية أن تستغل هذا الضعف بأن تسرف في إصدار العديد من المراسيم بقوانين التي لا يوجد بها ضرورة حقيقية لتنظم بها أمور اختص الدستور تنظيمها بقانون[2].

ثانياً: التوصيات:

1- على السلطتين التشريعية والتنفيذية تعزيز احترام أحكام الدستور وبالأخص مبدأ الفصل بين السلطات الذي أرسته الإرادة التأسيسية، وذلك بعدم تدخل السلطة التنفيذية في اختصاص السلطة التشريعية إلا في حالات الضرورة (الاستعجال) الحقيقية والملجئة التي تتطلب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأجيل في غياب البرلمان، وأن على السلطة التشريعية أن تمارس رقابتها على المراسيم بقوانين بجدية أكبر، وأن تراعي في رقابتها الجانبين القانوني والسياسي بشكل موضوعي دون أن تغلب أيهما على الآخر بما يؤدي إلى عدم الإضرار بالمصلحة العامة والحقوق والحريات العامة، ولكي لا تبتعد عن الغاية والحكمة الأساسية في منح البرلمان صلاحية الرقابة على المراسيم بقوانين، هذا بالإضافة إلى عدم تنازلها عن تنظيم بعض الموضوعات المختصة بها إلا عن طريق التفويض التشريعي.

2- إجراء تعديل بالمادة (38) من الدستور البحريني؛ بتحديد نطاق للمراسيم بقانون لتنظيم عملية إصدارها غير المنضبطة، أي تحديد ظروف الاستعجال التي تستطيع بموجبها السلطة التنفيذية إصدار المراسيم بقوانين، أو حظر موضوعات معنية من تناولها.

---

[1] ومن أمثلتها، تراخي مجلس النواب في إقرار المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2012 بفتح اعتماد إضافي في الميزانية العامة للدولة للسنة المالية 2012 الذي صدر 11 أكتوبر 2012 وأقره المجلس في 2014/4/11، أي بعد مضي سنتين من إصداره وعرضه عليه، على الرغم من خطورة موضوع المرسوم بقانون وأهميته، أذا أنه يحتوي على موضوع مالي يتمثل في اقتراض حكومة البحرين من المؤسسات المالية لإعادة هيكلة شركة طيران الخليج، خصوصاً وأن هذا المرسوم قد صدر قبل أيام معدودة من بدء دور الانعقاد العادي.

[2] الشاهد على ذلك، أن أصدرت السلطة التنفيذية (17) مرسوم بقانون دفعة واحدة في الفترة ما بين الفصل التشريعي الثاني والفصل التشريعي الثالث، كان من الأوجب فيها إتباع الإجراءات الطبيعية والعادية لسن التشريعات، وذلك عن طريق تقديمها للبرلمان في صيغة مشروع بقانون طبقاً للمادة (81) من الدستور.

3- إجراء تعديل بالمادة (38) من الدستور البحريني؛ بإعادة إحياء الشرط المنصوص عليه بنفس المادة قبل تعديلها في 2002، وهو أن لا تكون المراسيم بقوانين ((مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية)) ضماناً بأن لا تتضمن المراسيم بقوانين أي تأثيرات مالية مخالفة لقانون الميزانية العامة دون اتفاق مسبق مع السلطة التشريعية.

4- إجراء تعديل بالمادة (38) من الدستور البحريني؛ يتيح للسلطة التشريعية اعتماد نفاذ المرسوم بقانون في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثار بوجه آخر، وهذا يحتم أن ينسحب الأثر المترتب على زوال قوة القانون عن المرسوم بقانون في حالة رفضه إلى الماضي، أي بأثر رجعي.

5- منح البرلمان صلاحية تعديل المرسوم بقانون عملاً بحقه الأصيل في التشريع، خصوصاً وأن نص المادة (38) من الدستور لم يحظر هذه الصلاحية، وإنما جاء هذا الحظر بنص المادة (123) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب والمادة (122) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، بما يجعلها تقيد من صلاحية البرلمان في مجال التشريع الذي يملك حق رفض المرسوم بقانون، وبالتالي أوصي بتقديم اقتراح بقانون بإلغاء هذه المادتين.

6- إجراء تعديل بالمادة (38) من الدستور البحريني؛ يحدد أجلاً معقولاً لكي يبت البرلمان في المرسوم بقانون، وذلك على غرار المدد المعمول بها بالمادة (87) للمراسيم بقوانين المنظمة للموضوعات الاقتصادية والمالية، وذلك بمدد معقولة وتتواكب مع طابع الاستعجال والضرورة بالمرسوم بقانون، على أن يتضمن التعديل على تحديد جزاء على فوات هذا الميعاد دون إقرار المرسوم بقانون، وذلك بزوال ما له من قوة القانون في حالة مضي المدة المحددة.

7- مواكبة السلطة التشريعية لحالة الاستعجال الملجئة لإصدار المرسوم بقانون، وذلك عن طريق طلب اجتماع استثنائي كلما أمكن طبقاً للمادة (75) من دستور البحرين، لبحثه وتقرير مصيره، خصوصاً للمراسيم التي يكون لها تأثيرات مالية.

8- سن قانون ينظم النشر في الجريدة الرسمية، على أن يتضمن على بيان القوانين واللوائح والقرارات التي تنشر بالجريدة الرسمية، وإلزام إرفاق مذكرة إيضاحية لها.

9- على السلطة التنفيذية عدم الاستعجال في تنظيم أية موضوعات عن طريق المراسيم بقوانين دون ضرورة حقيقية، بل عليها أن تعرض الموضوعات التي تبتغي تنظيمها في شكل مشروع

بقانون يقدم إلى السلطة التشريعية طبقاً للمادة (81) من الدستور، وعليها إذا أرادت أن تنظم مسألة تتعلق بموضوعات مالية واقتصادية، فعليها أن تقدم مشروع بقانون بصفة الاستعجال طبقاً للمادة (87) من الدستور.

وبناءً على ما تقدم من توصيات، اقترح تعديل واستبدال المادة (38) من دستور مملكة البحرين المعدل لعام 2002- والمذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين المعدل لعام 2002- وفق النصوص الآتية:

مادة (38):

أ)إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد كل من مجلس النواب ومجلس الشورى أو في فترة حل مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية، وأن لا تمس الموضوعات التي نص هذا الدستور على إصدارها بقانون في أحكام المشاركة في الشئون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، والحقوق والواجبات العامة، والشئون المالية.

ويجب عرض هذه المراسيم على كل من مجلس النواب ومجلس الشورى خلال شهر من تاريخ صدورها، إذا كان المجلسان قائمين أو خلال شهر من أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك.

ب) لمجلسي النواب والشورى الحق في إقرار هذه المراسيم أو تعديلها أو رفضها خلال شهرين من عرضها، ويكون لكل مجلس شهر واحد لاتخاذ قراره، فإذا مضت هذه المدة دون صدور قرار بشأنها عُد ذلك قبولاً لها، وإذا لم يقرها المجلسان زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون إلا إذا رأى المجلسان اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من آثار بوجه آخر.

ج)في حالة اختلاف المجلسين بشأن المرسوم بقانون المعروض، يعرض الأمر على المجلس الوطني للتصويت عليه خلال خمسة عشر يوماً، وإذا لم يبت المجلس الوطني فيه خلال تلك المدة عُد ذلك قبولاً له، وإذا لم يقره زال بأثر رجعي ما كان له من قوة القانون إلا إذا رأى المجلس الوطني اعتماد نفاذه في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثاره بوجه آخر.

المراجع:

أولاً: الكتب:

1. أ. د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا – تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية – معهد البحرين للتنمية السياسية – المنامة – 2008
2. د. أحمد أنور رسلان – وسيط القضاء الإداري – دار النهضة العربية – 1999
3. د. أحمد سعيفان – الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة – الطبعة الأولى– منشورات الحلبي الحقوقية – بيروت – 2008م
4. د. أحمد سلامة بدر – الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني – دار النهضة العربية – القاهرة – 2003
5. د. احمد مدحت علي – نظرية الظروف الاستثنائية – الهيئة المصرية العامة للكتاب – 1978
6. أحمد هبه – النظرية العامة للقرار بقانون – الطبعة الثانية – لا ناشر – 2000
7. د. السيد صبري– مبادئ القانون الدستوري – الطبعة الرابعة – مكتبة عبدالله وهبة – 1949
8. د. السيد صبري – اللوائح التشريعية – مكتبة عبدالله وهبة – القاهرة – 1944
9. توفيق الحمد – خليفة بن سلمان .. رجل وقيام دولة – الطبعة الثانية – مركز الإبداع العلمي – البحرين – 1996
10. د. جابر جاد نصار – الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين – الطبعة الأولى – دار النهضة العربية – القاهرة – 1999
11. د. جيهان حسن سيد أحمد خليل – دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة – دار النهضة العربية – القاهرة – 2002
12. د. جهاد زهير ديب الحرازين – حق حل البرلمان في النظم الدستورية – مكتبة الوفاء القانونية – الطبعة الأولى – الإسكندرية –
13. د. حازم صادق – سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي – دار النهضة العربية – 2009

14. د. حسني درويش عبدالحميد – وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذيـــة وضـــوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين – الطبعة الأولى – مؤسسة الطوبجى للتجارة والطباعة والنشر – القاهرة – 2005
15. د. حسين محمد البحارنة – البحرين بين دستورين – الطبعة الأولى – دار الكنوز الأدبيـــة – بيروت
16. د. حسين محمد البحارنة – دراسة وتحليل قانوني للوضع الدستوري في مملكة البحـــرين – الطبعة الأولى – دار المحجة البيضاء – 2008
17. حميد شـــاوش–نظريةالضرورةفيالقانونيينالدستوريوالإداريوتطبيقاتهافيالتشـــريعالجزائري– المكتبة المصرية للنشر والتوزيع– 2011
18. د. رأفت فودة – الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية فـــي دســـتور 1971– دار النهضة العربية – 2000
19. د. رمزي طه الشاعر – النظرية العامة للقانون الدستوري – الطبعة الخامسة – دار النهضة العربية – القاهرة – 2005
20. د. رمزي طه الشاعر – القضاء الدستوري في مملكة البحرين – لا ناشر – 2003
21. د. ريا يوسف حمزة – التجربة البرلمانية الأولى في البحرين – الطبعة الأولى – المؤسسة العربية للطباعة والنشر – البحرين – 2002
22. د. سحر محمد نجيب – العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية – دار الكتب القانونية – 2011
23. سالم محمد سالم الكواري – السلطة التشريعية في دستور مملكة البحرين – الطبعة الأولى – لا ناشر – 2008
24. أ د. سامي جمال الدين – لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية – منشأة المعـــارف – الإسكندرية – 2003
25. د. سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – راجعه ونقحـــه الـــدكتور محمود عاطف البنا– الطبعة السابعة – دار الفكر العربي – القاهرة – 2006
26. د. سليمان محمد الطماوي – السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفـــي الفكـــر السياسي الإسلامي – ط 6 – دار الفكر العربي – مصر – مدينة نصر – 1996 م
27. د. سليمان محمد الطماوي – القضاء الإداري – الكتاب الأول – قضاء الإلغاء – دار الفكر العربي – 1996

28. د. سليمان محمد الطماوي – القضاء الإداري – الكتاب الثاني – قضاء التعويض وطـرق الطعن في الأحكام – دار الفكر العربي – 1996
29. د. سمير تناغو – النظرية العامة للقانون – توزيع منشأة المعارف – جلال حزى وشركاه – لا تاريخ
30. د. سيد رجب السيد – المسئولية الوزارية في النظم السياسية المعاصـرة مقارنـة بالنظـام السياسي الإسلامي – الطبعة الأولى – لا ناشر
31. د. صبري محمد السنوسي محمد – الوسيط في القانون الدستوري – دار النهضة العربية – 2008
32. د. طعيمة الجرف – القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهوريـة العربيـة المتحدة – مكتبة القاهرة الحديثة – القاهرة – 1964
33. أ. د. عادل طالب الطبطبائي – المحكمة الدستورية الكويتيـة (تكوينهـا، اختصاصـاتها، إجراءاتها) – مجلس النشر العلمي – جامعة الكويت – الطبعة الأولى – 2005
34. د. عبدالحميد محجوب السقعان محمد – اللجان البرلمانية – دار النهضة العربية – القاهرة – 2010
35. د. عبدالعزيز خليفة – الأسس العامة للقرارات الإدارية في الفقه والقضـاء – دار الكتـاب الحديث
36. د. عبدالعظيم عبدالسلام – الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط – دار النهضة العربية – الطبعة الأولى – 1996
37. د. عبدالغني بسيوني عبدالله – سلطة ومسئولية رئيس الدولة في النظام البرلماني – الطبعة الأولى – المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع – بيروت – 1995
38. د. عبدالله ناصف – مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية في الدولـة الحديثـة – دار النهضة العربية – القاهرة – 1981م
39. د. علاء عبدالمتعال – الرقابة على سلطة رئيس الدولة التشريعية في الظروف الاستثنائية – دار النهضة العربية – 2005
40. د. علي السيد الباز – السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي – مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت – 2006
41. د. علي انور العسكري – الرقابة المالية على الأموال العامة – مكتبة بسـتان المعرفـة – 2005

42. د. عمر حلمي فهمي – الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني – الطبعة الثانية – مكتبة النهضة المصرية – القاهرة – 1993
43. د. فاتن محمد كمال – العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين في ضوء دستورها الصادر عام 1973 وتعديلاته – الطبعة الأولى – لا ناشر – 2012
44. د. فارس محمد عبدالباقي عمران – التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية) – دار الكتب القانونية – مصر – المحلة الكبرى – 2004م
45. د. فتحي فكري – وجيز القانون البرلماني في مصر – شركة ناس للطباعة – يونيو 2006
46. د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – دار الجامعة الجديدة – 2009
47. د. ماجد راغب الحلو – القضاء الإداري – دار الجامعة الجديدة – 2010
48. د. محسن خليل – النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة – الطبعة الأولى – منشاة المعارف – الإسكندرية – 1959
49. د. محمد أحمد عبدالنعيم – لجنة الشئون الدستورية والتشريعية لمجلس الشعب المصري بين الواقع والمأمول – دار النهضة العربية – القاهرة – 2005
50. د. محمد أحمد عبدالنعيم – شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري – دار النهضة العربية – القاهرة – 2002
51. محمد بن أحمد البنعلي – المراسيم بقوانين (لوائح الضرورة) – مؤسسة الأيام للنشر – المنامة – 2004
52. د. محمد باهي أبويونس – الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي – دار الجامعة الجديدة للنشر – الإسكندرية – 2002
53. د. محمد المشهداني ود. مروان المدرس – القانون الدستوري البحريني – مطبوعات جامعة البحرين – 2008
54. د. محمد رفعت عبدالوهاب – القضاء الإداري – الكتاب الأول – الطبعة الأولى – منشورات الحلبي الحقوقية – بيروت – 2005
55. د. محمد رفعت عبدالوهاب – القانون الدستوري – دار الجامعة الجديدة – 2008
56. د. محمد فؤاد عبدالباسط – القرار الإداري – دار الفكر الجامعي – الاسكندرية – 2000
57. د. محمد فؤاد عبدالباسط – ولاية المحكمة الدستورية العليا في المسائل الدستورية – منشاة المعارف – 2002

58. د. محمد عبدالحميد أبو زيد – المرجع في القانون الإداري– دار النهضة العربية– القاهرة – 1999
59. د. محمد عبدالله حمود الدليمي – القضاء الإداري – جامعة العلوم التطبيقية – مملكة البحرين – سلسلة الكتب القانونية (15) – 2008
60. د. محمود صبحي علي السيد – الرقابة على دستورية اللوائح – الطبعة الأولى – دار النهضة العربية – القاهرة – 2011
61. د. محمود عاطف البنا – الوسيط في القانون الإداري – الطبعة الثانية – مطابع الطويجي التجارية – القاهرة – 1999
62. د. محمود محمد حافظ – دار النهضة العربية – القاهرة – 1993
63. محمود محمد علي صبره – أصول الصياغة القانونية – دار الكتب القانونية – مصر – 2006
64. وسيم حسام الدين الأحمد – الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي – ط 1 – منشورات الحلبي الحقوقية – 2008م – بيروت
65. د. يحيى الجمل – النظام الدستوري في الكويت – مطبوعات جامعة الكويت – الكويت – 1970 – 1971
66. د. يحيى الجمل – نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة – الطبعة الرابعة – دار النهضة العربية – 2005
67. د. يسري محمد العصار – نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية – دار النهضة العربية – القاهرة – 1995
68. د. يسرى محمد العصار – دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري – دار النهضة العربية – القاهرة – 1999

ثانياً: البحوث:

69. د. إبراهيم محمد الحمود – الآثار المترتبة على رفض مجلس الأمة للمرسوم بالقانون رقم 1990/35 الصادر في فترة تعطيل الحياة النيابية – مجلة الحقوق – جامعة الكويت – السنة الثامنة عشرة – العدد الثالث – سبتمبر 1994
70. ألفونسى الألفى – الأعمال الإدارية ونظرية الضرورة – مجلة القانون والاقتصاد – السنة السابعة – العدد الخامس – 1937

71. د. بدرية جاسر الصالح – التشريع الحكومي في الكويت – مجلة الحقوق الكويتية – السنة التاسعة عشرة – العدد الثاني – 1995
72. أ.د. عادل طالب الطبطبائي – الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان– مجلة الحقوق – مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت – السنة الخامسة عشرة – العدد الثاني والثالث والرابع – يونيو، سبتمبر 1991
73. أ. د. عادل طالب الطبطبائي – سلطة مجلس الأمة تجاه تعديل المراسيم بقوانين قبل التصويت عليها – مجلة الحقوق – جامعة الكويت – السنة الثامنة عشرة – العدد الثالث – سبتمبر 1994
74. أ. د. عادل طالب الطبطبائي – مدى اختصاص مجلس الأمة بنظر المراسيم بقوانين الصادرة في حالة الحل – مجلة الحقوق – مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت – السنة الثامنة عشرة – العدد الرابع – ديسمبر 1994م
75. أ. د. عبدالرزاق أحمد السنهوري – مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية – مجلة مجلس الدولة المصري – لا ناشر – 1991
76. د. عثمان عبدالملك الصالح – السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقه المقارن واحكام القضاء – الطبعة الثانية – مجلة الحقوق والشريعة – كلية الحقوق والشريعة – جامعة الكويت – 1994
77. د. علي عبدالفتاح محمد خليل – مراسيم الضرورة في الدستور البحريني – لا ناشر – 2013
78. د. علي عبدالفتاح محمد خليل – الرقابة على دستورية التشريع بأثر رجعي – مجلة الدراسات القانونية – كلية الحقوق – جامعة أسيوط – العدد (35) – 2014
79. د. فيصل عقله شطناوي – وسائل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني – مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية) – مجلد 25 (9)
80. أ. د. نواف كنعان – السؤال البرلماني – مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والقانونية – المجلد 6 – العدد1 – 2009م – ص 243

ثالثاً: الرسائل الجامعية:

81. ملفي رشيد مرزوق الرشيدي - التحقيق البرلماني – رسالة دكتـوراه – مجلـة البحـوث القانونية والاقتصادية - كلية الحقوق – جامعة المنصورة - العدد التاسع والأربعـون – 2011
82. محمد سالم ملحم – مراسيم الضرورة وتطبيقاتها في الدستور الأردني – رسالة دكتوراه – جامعة عين شمس – القاهرة - 2006
83. منيرة مبارك أحمد الفاضل – العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري البحريني (رسالة ماجستير) - كلية العلوم التطبيقية – مملكة البحرين - 2008م

رابعاً: المواقع الإلكترونية:

84. المجلس الدستوري الفرنسي- http://www.conseil-constitutionnel.fr/
85. شبكة قوانين الشرق-http://www.eastlaws.com
86. مجلس الأمة الأردني- http://www.representatives.jo
87. مجلس الأمة الكويتي- http://www.kna.kw/clt/index.asp
88. مجلس الشعب السوري- http://parliament.sy
89. مجلس الشورى البحريني- http://www.shura.bh/Pages/default.aspx
90. مجلس النواب البحريني-http://www.nuwab.gov.bh/Pages/default.aspx
91. مجلس النواب المغربي-http://www.parlement.ma
92. مجلس الدولة العماني-http://statecouncil.om/Kentico/home.aspx
93. الهيئة العامة للاستعلامات –مصر-http://www.sis.gov.eg/Ar/Default.aspx
94. هيئة التشريع والإفتاء القانوني – مملكة البحرين http://www.legalaffairs.gov.bh
95. وزارة العدل – السودان-http://www.moj.gov.sd

خامساً: الدســاتير:

96. دستور جمهورية فرنسا لعام 1958
97. دستور جمهورية مصر العربية لعام 1971
98. دستور جمهورية مصر العربية لعام 2012

99. دستور جمهورية مصر العربية (المعدل) لعام 2014
100. الإعلان الدستوري الصادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة الصادر في 13 فبراير 2011
101. الدستور المؤقت (جمهورية مصر العربية) بموجب الإعلان الدستوري الصادر في 30 مارس 2011
102. دستور (جمهورية مصر العربية) المؤقت لعام2013 الصادر بموجب الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 8 يوليو 2013.
103. دستور دولة الكويت لعام 1962
104. المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت الصادر عام 1962 – المجلس التأسيسي – مطبعة حكومة الكويت – ص 72
105. دستور دولة البحرين لعام 1973
106. دستور مملكة البحرين المعدل الصادر سنة 2002
107. المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين لعام 2002 – المجموعة التشريعية – مطبوعات الأمانة العامة لمجلس النواب – البحرين – 2012
108. المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين المعدل الصادر سنة 2002 – المجموعة التشريعية – مطبوعات الأمانة العامة لمجلس النواب – 2013
109. الدستور الدائم لدولة قطر الصادر سنة 2005
110. دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام 1952
111. دستور المملكة المغربية لعام 2011
112. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لعام 1996 المعدل لدستور 1989
113. دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2011
114. دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005
115. النظام الأساسي لسلطنة عمان الصادر بموجب المرسوم السلطان رقم (101) لسنة 1996

سادساً: التشريعات:

أ- التشريعات المصرية:

116. اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري الصادرة عام 1979

117. القانون رقم (47) لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة

ب- التشريعات الكويتية:

118. اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الصادرة بموجب القانون رقم (12) لسنة 1963
119. قانون تنظيم إدارة الفتوى والتشريع الصادر بالمرسوم رقم (12) لسنة 1960

ج- التشريعات البحرينية:

120. المرسوم الأميري رقم (14) لسنة 1975 بحل المجلس الوطني.
121. الأمر الأميري رقم (4) لسنة 1975بتأجيل انتخاب أعضاء المجلس الوطني إلى أن يصدر قانون انتخاب جديد، ووقف العمل بالمادة (65) من الدستور والمواد التي تتعارض مع تأجيل الانتخاب.
122. الأمر الأميري رقم (9) لسنة 1992 بإنشاء مجلس الشورى.
123. الأمر الأميري رقم (12) لسنة 1996بشأن تعديل بعض أحكام الأمر الأميري رقم(9) لسنة 1992 بإنشاء مجلس الشورى.
124. اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة بالمرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002
125. اللائحة الداخلية لمجلس الشورى الصادرةبالمرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2002
126. المرسوم بقانون رقم (39) لسنة 2002 بشأن الميزانية العامة
127. قانون رقم (60) لسنة 2006بشأن إعادة تنظيم هيئة التشريع والإفتاء القانوني

ج- التشريعات الأردنية:

128. اللائحة الداخلية لمجلس النواب الأردني لسنة 2013

سابعاً: مضابط الجلسات:

أ- مضابط جلسات المجلس الوطني:

129. مضبطة جلسة المجلس الوطني المنعقدة بتاريخ 28 /2013/7 – دور الانعقاد الثالث – الفصل التشريعي الثالث

ب- مضابط مجلس النواب:

130. مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (8) بتاريخ 2007/3/6 – دور الانعقاد الأول – الفصل التشريعي الثاني

131. مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (9) بتاريخ 2007/3/13 – دور الانعقاد الأول – الفصل التشريعي الثاني

132. مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (27) المنعقدة بتاريخ 2010/4/20 – دور الانعقاد الرابع – الفصل التشريعي الثاني

133. مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (6) المنعقدة بتاريخ 2011/2/1– دور الانعقاد الأول – الفصل التشريعي الثالث

134. مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (13) المنعقدة بتاريخ 2011/4/5 – دور الانعقاد الأول – الفصل التشريعي الثالث

135. جلسة مجلس النواب رقم (15) المنعقدة بتاريخ 2011/4/26– دور الانعقاد الأول – الفصل التشريعي الثالث

136. مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (7) المنعقدة بتاريخ 2011/11/22– دور الانعقاد الثاني – الفصل التشريعي الثالث

137. جلسة مجلس النواب رقم (10) المنعقدة بتاريخ 2011/12/27 – دور الانعقاد الثاني – الفصل التشريعي الثالث

138. مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (20) المنعقدة بتاريخ 2012/3/6– دور الانعقاد الثاني – الفصل التشريعي الثالث

139. مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (11) المنعقدة بتاريخ 2013/1/18 – دور الانعقاد الثالث – الفصل التشريعي الثالث

140. مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (13) المنعقدة بتاريخ 2013/1/22 – دور الانعقاد الثالث – الفصل التشريعي الثالث

141. جلسة مجلس النواب رقم (15) المنعقدة بتاريخ 2012/1/31 – دور الانعقاد الثالث – الفصل التشريعي الثالث

142. مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (16) المنعقدة بتاريخ 2013/2/12 – دور الانعقاد الثالث – الفصل التشريعي الثالث

143. مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (21) المنعقدة بتـــاريخ 2007/3/19 – دور الانعقـــاد الثالث – الفصل التشريعي الثالث

144. مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (3) المنعقدة بتـــاريخ 2013/11/5 – دور الانعقـــاد الرابع – الفصل التشريعي الثالث

145. مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (4) المنعقـــد بتـــاريخ 2013/11/12– دور الانعقـــاد الرابع – الفصل التشريعي الثالث

146. مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (16) المنعقد بتـــاريخ 2014/2/11 – دور الانعقـــاد الرابع – الفصل التشريعي الثالث

147. مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (24) المنعقدة بتـــاريخ 2014/4/8 – دور الانعقـــاد الرابع – الفصل التشريعي الثالث

148. مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (32) المنعقدة بتـــاريخ 2014/6/3 – دور الانعقـــاد الرابع – الفصل التشريعي الثالث

149. مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (34) المنعقدة بتـــاريخ 2014/6/17 – دور الانعقـــاد الرابع – الفصل التشريعي الثالث

150. مضبطة جلسة مجلس النواب رقم (35) المنعقدة بتـــاريخ 2014/6/24 – دور الانعقـــاد الرابع – الفصل التشريعي الثالث

ج- مضابط مجلس الشورى:

151. مضبطة جلسة مجلس الشورى رقم (4) المنعقدة بتاريخ 2011/10/24 – دور الانعقـــاد الثاني – الفصل التشريعي الثالث

152. مضبطة جلسة مجلس الشورى رقم (9) المنعقدة بتاريخ 2011/12/12 – دور الانعقـــاد الثاني – الفصل التشريعي الثالث

153. مضبطة جلسة مجلس الشورى رقم (17) المنعقدة بتاريخ 2013/2/18 – دور الانعقـــاد الثالث – الفصل التشريعي الثالث

154. مضبطة جلسة مجلس الشورى رقم (5) المنعقدة بتاريخ 2013/11/25 – دور الانعقـــاد الرابع – الفصل التشريعي الثالث

155. مضبطة جلسة مجلس الشورى رقم (8) المنعقد بتاريخ 2013/12/23 – دور الانعقـــاد الرابع – الفصل التشريعي الثالث

156. مضبطة جلسة مجلس الشورى رقم (9) المنعقدة بتاريخ 2013/12/30 – دور الانعقـــاد الرابع – الفصل التشريعي الثالث

157. مضبطة جلسة مجلس الشورى الاستثنائية الرابعة المنعقدة بتـــاريخ 2014/6/12 – دور الانعقاد العادي الرابع – الفصل التشريعي الثالث

158. مضبطة جلسة مجلس الشورى رقم (32) المنعقدة بتاريخ 2014/6/16 – دور الانعقـــاد العادي الرابع – الفصل التشريعي الثالث

مضبطة جلسة مجلس الشورى الاستثنائية الخامسة المنعقدة بتـــاريخ 2014/6/19– دور الانعقاد العادي الرابع – الفصل التشريعي الثالث

159. مضبطة جلسة مجلس الشورى رقم (33) المنعقدة بتاريخ 2014/6/23 – دور الانعقـــاد العادي الرابع – الفصل التشريعي الثالث

Abstract

Constitutional systems differ in the way they draw up their legislation as some constitutional systems limit this task to the legislature mechanism, at all times, and others refer it to the legislature only at regular and normal times, making the legislature the competent authority for legislation, while at urgent and exceptional circumstances when measures must be taken immediately with the absence of related operating laws, or in the absence of the legislature, the task is referred to the Executive which substitutes the Legislature in its competency in order to overcome these circumstances, through issuing laws by decrees in accordance with the conditions laid down by the Constitution: absence of the parliament, the occurrence of an urgent circumstance, and non-violation of the constitution.

Taking into consideration the legal natural of laws by decrees, the Constitution states that the Executive shall submit these laws by decrees to the Legislature in decreed periods of time in order for the Legislature to exercise its parliamentary oversight over laws by decrees issued by the Executive. This is considered a normal procedure on the part of the Legislature to ensure the adherence of the Executive to the limitations in form and content as set by the Constitution, and that it does not deviate legislatively speaking in their issuance. It also enables the Legislature to ensure that these laws by decrees are suitable in terms of their political, economic and social aspects.

In view of the importance of the parliamentary oversight over laws by decrees, the Constitution has set critical consequence to them manifested in the abatement of the laws by decrees when the Executive does not submit them to the Legislature in the due period as set by the Constitution, or when the Legislature does not pass the law by decree. This is considered the essence of the competency granted to the Legislature in overseeing the exceptional competency of the Executive in legislation. This oversight is both legal and political in nature, as the Legislature, in addition to its own competency of oversight over the adherence of the Executive to the legal conditions set by the Constitution may also extend this oversight to include conflict of laws, the legislative policy undertaken, the suitability and necessity of the legislations, probing the causes of their issuance, estimating the effect and consequence of their application, which even the Judicial does not cover as the mentioned competencies are not included in its mandate.