

الرقابة البرلمانية على مراسيم الضرورة

إعداد

د / فهد يوسف عبد الله الجمعة
مدير الإدارة القانونية بالهيئة العامة
للتعليم التطبيقي والتدريب

مقدمة

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات جوهر النظام الديمقراطي، فلا تقوم قائمة لهذا النظام إلا إذا كان ذلك المبدأ هو الأساس الذي يقوم عليه، حيث أنه في ظل هذا المبدأ تراقب كل سلطة السلطة الأخرى، وبهذا يتحقق أكبر ضمان للأفراد ضد تركيز السلطات جميعاً في يد واحدة، هذا التركيز الذي يقوم عليه نظام الحكم المطلق^(١).

وقد أخذت الكويت، كما أخذت مصر بالنظام الديمقراطي ومبدأ الفصل بين السلطات، وحدد دستور الكويت من يتولى كل سلطة من السلطات الثلاث، حيث تنص المادة (٥١) على أن السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة على النحو المبين في الدستور، وتنص المادة (٥٢) على أن السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ومجلس الوزراء والوزراء على النحو المبين بالدستور، كما تنص المادة (٥٣) على أن السلطة القضائية تتولاها المحاكم باسم الأمير في حدود الدستور.

وبناء على ذلك اختص الدستور السلطة التشريعية بإصدار القوانين، حيث تنص المادة ٧٩ من الدستور الكويتي على أن "لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة وصادق عليه الأمير".

أما دستور مصر الصادر عام ٢٠١٤ فقد نص في المادة ١٠١ منه على أن "يتولى مجلس النواب سلطة التشريع وإقرار السياسة العامة للدولة".

(١) وقد ذهب "مونتسكيو" إلى أن سلطات الدولة ثلاث، تشريعية وتنفيذية وقضائية، وأن ضرورة الفصل بينهما لأن في ذلك حماية لحرية الحكوميين من استبداد الحكام، ولأن الفصل بين السلطات هو الوسيلة الوحيدة التي تكفل احترام القوانين وتطبيقها تطبيقاً سليماً.

Montesquieu: *Esprit des Lois*, Livre, X1, Ch. Iv.

أشار إليه الأستاذ الدكتور/ عاطف البناء، النظم السياسية، ٢٠٠١، بدون ناشر، ص ٤٢٥.

غير أن استثناء من ذلك فقد أباح الدستور في كلا البلدين للسلطة التنفيذية إصدار مراسيم بقوانين أو ما يسمى بـ "لوائح الضرورة"، في غيبة البرلمان عندما تواجه البلاد ضرورة توجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، وذلك يعني أن قيام السلطة التنفيذية بإصدار مراسيم أو قرارات بقوانين في غيبة البرلمان، إنما ينطوي على توليها الوظيفة التشريعية.

ولقد أثار هذا الأمر التساؤل حول ما إذا كان استخدام هذه السلطة يعد اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات.

وقد ذهب جانب من الفقه^(١) إلى أنه لما كانت لوائح الضرورة هي في حقيقتها ممارسة لاختصاص تشريعي، فإنها تمثل اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات، وكان "جون لوك"^(٢) يرى أنه في الظروف الاستثنائية والتي لا يصلح لها العمل بالقوانين التي وضعت للظروف العادية تتمتع السلطة التنفيذية بسلطة تقديرية واسعة تحقيقاً لمصلحة الجماعة، وحتى تستطيع التغلب على هذه الظروف وحتى إعادة الحياة الطبيعية للدولة، بل وصل الأمر عند لوك إلى حد أنه أباح للسلطة التنفيذية الامتناع عن تنفيذ القوانين في الحالات الاستثنائية طالما كان ذلك محققاً للمصلحة العامة.

(١) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط ٤، ١٩٨٤ ص ٥١٢؛ د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢، ص ٤٢.

(٢) ويرجع الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عند (لوك) إلى اعتبارين يتمثل أحدهما في اختلاف عمل كل من السلطتين، فعمل السلطة التنفيذية يتطلب وجود هيئة دائمة للسهر على تنفيذ القوانين بصفة منتظمة ومستمرة بعكس السلطة التشريعية التي يقتصر عملها على سن القوانين وهو ما لا يتطلب الانعقاد الدائم، ويتمثل الاعتبار الآخر في ضرورة الفصل بين السلطات لمنع التحكم والاستبداد الذي يحدث لو تركزت السلطة كلها في يد واحدة.

أشار إليه الأستاذ الدكتور/ عاطف البنا، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٤٢٣، ٤٢٤.

بينما ذهب البعض الآخر^(١) إلى اعتبار هذه المراسيم والقرارات موازنة بين مبدأ الفصل بين السلطات والضرورات العملية هي أقرب إلى تحقيق التعاون بين السلطات وليس اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات، لأن الذي يحدد إطار هذا المبدأ هو الدستور الذي يحدد لكل سلطة اختصاصها، ويرخص لها أن تأتي من الأعمال ما يدخل في اختصاصات غيرها من السلطات، لذلك تنص الدساتير - عادة - على ضرورة رقابة البرلمان لرأس السلطة التنفيذية في ممارسته للمراسيم واللوائح الصادرة في حالة الضرورة، وبحيث يعود للسلطة التشريعية سلطتها كاملة في إقرار تلك المراسيم أو رفضها حال عرضها عليه.

وتستمد المراسيم (القرارات) بقوانين الصادرة في غيبة البرلمان الأساس الدستوري لها من المادة ٧١ من دستور دولة الكويت التي تقابل المادة ١٥٦ من دستور مصر الجديد، حيث تنص المادة ٧١ من دستور الكويت على أن "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 لها قوة القانون، على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية.

(١) "والمادة ١٤٧ تعد تنظيمًا دستوريًا لحالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية وقت غياب مجلس الشعب، صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع، وتخول رئيس الجمهورية سلطة اتخاذ قرارات لها قوة القانون لمواجهة ما قد يحدث من ضرورة توجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، وذلك حفاظًا على كيان الدولة وعلى الحقوق والحريات وقت الأزمات". الدكتور/ رأفت فوده، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١ - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ٤٠٤؛ انظر أيضًا: د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٥، ١٦، ٣٦ وما بعدها؛ د. محمود حافظ، القضاء الإداري، طبعة ١٩٧٣، ص ٤١ وما بعدها؛ د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، ص ٩؛ د. فؤاد عبد النبي حسن، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ١٩٩٥، ص ٥١٠.

ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً 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 بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك، أما إذا 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 من آثارها بوجه آخر".

وتنص المادة ١٥٦ من الدستور المصري الجديد على أن "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه.

وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، 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". وهذه المادة تقابل المادة ١٣١ من دستور عام ٢٠١٢ (المعطل)، والمادة (١٤٧) من دستور عام ١٩٧١ (الملغى)^(١).

(١) كانت هذه المادة تنص على أن "إذا أحدث 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 صدوره 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 أثرها بوجه آخر".

هدف البحث:

يهدف البحث إلى تحديد دور رقابة السلطة التشريعية على مراسيم الضرورة، ومدى فعاليتها، في إطار الموازنة بين سلطة البرلمان في التشريع، وسلطة رنس الدولة في مواجهة الظروف التي لا تحتل التأخير.

مشكلة البحث :

أخذ المشرع الدستوري الكويتي بنظام الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث. إلا أن العلاقة بين السلطات الثلاث تعاني من إشكاليات متعددة ، في العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بشكل خاص، فالسلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقاً للدستور، كما أن "السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ومجلس الوزراء والوزراء على النحو المبين بالدستور". والأمير رئيس الدولة، وذاته مصونة لا تمس، ويتولى الأمير سلطاته بواسطة وزرائه" (م ٥١ - ٥٥). وبذلك فإن الأمير هو رئيس السلطة التنفيذية وهو غير مسؤول وتتولى الحكومة المسؤولية عنه، وفوق هذا فلقد منح الدستور للأمير سلطات استثنائية، لموجهة ظروف لا تحتل التأخير (م ٧١). ولموازنة هذه السلطة ينبغي أن تتولى السلطة التشريعية مراقبة المراسيم التي يتخذها رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية.

خطة البحث:

لدراسة الرقابة البرلمانية على المراسيم التي تصدر في غيبة البرلمان لابدأ أولاً من التعرف على هذه المراسيم وشروطها التي سوف تخضع لرقابة البرلمان، لذلك نبدأ بتحديد مفهوم تلك المراسيم والشروط التي تلجئ إليها، ثم نتناول ممارسة البرلمان لرقابته عليها من خلال فصلين على النحو التالي:

الفصل الأول: مفهوم مراسيم (لوائح) الضرورة (الاستعجال) وشروطها.

الفصل الثاني: ممارسة الرقابة البرلمانية على مراسيم الضرورة

الفصل الأول

مفهوم مراسيم (لوائح) الضرورة (الاستعجال) وشروطها

تمهيد وتقسيم:

إن المواد التي تقرر سلطة إصدار مراسيم أو لوائح الضرورة في الدستورين الكويتي والمصري هي تنظيم قانوني يعمل به في إطار القانون وفي ظل سيادة القانون، حرص المشرع الدستوري على النص عليه بما يشتمل عليه من سلطات، وبما يقابل هذه السلطات من التزامات وحدود ولا يجوز الخروج عليها أو تجاوزها، وعلى نحو يؤكد أن الظرف الاستثنائي الذي يواجهه الدولة لا يبيح لها الخروج على قواعد المشروعية بلا ضوابط ولا قيود كما لا يعد عذراً لهدم النظام القانوني كلياً والسعى إلى إقامة نظام بوليسي أو استبدادي، فالدولة القانونية تظل قائمة بعناصرها المتعارف عليها رغم وجود الضرورة وما ينتج عنها من أزمات حادة.

لذلك فإن المهم الآن هو تعريف مراسيم الضرورة وبيان الشروط التي تلجئ إليها من خلال مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: تعريف بمراسيم الضرورة.

المبحث الثاني: شروط اللجوء إلى مراسيم الضرورة.

المبحث الأول

التعريف بمراسيم الضرورة

اختلفت المسميات التي أعطيت للتدابير التي تتخذها السلطة التنفيذية إذا حدث في غيبة البرلمان ما يوجب الإسراع باتخاذها، وبينما يطلق عليها في مصر لوائح الضرورة وتصدر بقرارات لها قوة القوانين فإنها تصدر في الكويت بمراسيم بقوانين، الأمر الذي يحتم علينا أن نتعرض بالبحث لتحرير الخلاف حول التسمية ومعنى لوائح الضرورة والخصائص التي تميزها، وذلك من خلال مطلبين على النحو التالي.

المطلب الأول

تسمية لوائح الضرورة

الشائع في مصر استخدام تعبير (لوائح الضرورة) للدلالة على اللوائح التي تصدر إعمالاً لحكم المادة (١٤٧) من دستور عام ١٩٧١ (الملغى)^(١) والتي تقابل المادة (١٥٦) من دستور عام ٢٠١٤ (الحالي).

(١) الدكتور/ محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية)، ١٩٧٠، ص ٨٣، ٨٤؛ الدكتور/ وحيد رأفت، القانون الإداري، ١٩٨٣، ص ١٩١؛ الدكتور/ محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، ١٩٧٥، ص ٢٦٢ وما بعدها؛ الدكتور/ محمود حافظ، القرار الإداري، ١٩٧٥، ص ٢٥٢.

غير أنه لما كان اصطلاح (لوائح الضرورة) يصلح للتعبير عن كافة اللوائح الاستثنائية التي تصدر تطبيقاً لنظرية الضرورة، فقد مال بعض الفقه^(١) إلى استخدام تعبير لوائح الاستعجال لتمييز اللوائح التي تصدر تطبيقاً للمادة ١٤٧ من الدستور (الملغى)، وللتعبير عن أن هذه اللوائح إنما تصدر في ظروف استثنائية فرضت حالة العمل التي تعطى رئيس الدولة هذه السلطة في غيبة البرلمان.

في حين يفضل البعض الآخر^(٢) إطلاق تعبير "اللوائح التشريعية" على تلك اللوائح التي تصدر من السلطة التنفيذية نتيجة غيبة البرلمان في وقت تحتاج فيه الدولة إلى تشريعات معينة لمواجهة ظروف استثنائية طارئة، ولذلك فإن السلطة التنفيذية تحل محل السلطة التشريعية في ممارسة وظيفتها التشريعية عن طريق إصدار (اللوائح التشريعية).

هذا ويستخدم المشرع في مصر اصطلاح القرار بقانون بشأن كافة لوائح الضرورة. بينما يستخدم المشرع الكويتي اصطلاح (المرسوم بقانون) بشأن اللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان لمواجهة ظروف استثنائية تستوجب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير بحسب نص المادة ٧١ من الدستور الكويتي^(٣).

(١) الدكتور/ رأفت فودة، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٢٦٦ وما بعدها؛ الدكتور/ محمد كامل عبيد، مبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٢٨٣ وما بعدها.

(٢) الدكتور/ السيد صبرى، اللوائح التشريعية، ١٩٦٨، ص ٣٦؛ الدكتور/ سامى جمال الدين، لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص ٦٣. د. على السيد الباز، السلطات العامة فى النظام الدستورى الكويتى، مجلس النشر العلمى - جامعة الكويت، ٢٠٠٦، ص ٣٠، ٣١. د. عادل الطبطبائى، النظام الدستورى فى الكويت، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٩، يون ناشر، ص ٦٠٤.

(٣) الدكتور/ عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستورى فى الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، ص ١٩٨؛ الدكتور/ عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستورى والمؤسسات السياسية فى الكويت،

وإن كان لنا أن نختار بين المصطلحات سألفة الذكر فإننا نفضل تعبير (لوائح الضرورة التي تصدر في حالة الاستعجال). خصوصاً وأن الدستور المصري الجديد لم يحو مادة مشابهة للمادة ٧٤ من دستور عام ١٩٧١، والتي كان تعبير الضرورة يشملها إضافة إلى المادة ١٤٧، ولا يوجد مثل هذه المادة - أيضاً - في الدستور الكويتي، وبالتالي فإن إطلاق (لوائح الضرورة) سوف تنفرد به الحالة المنصوص عليها في المادة ٧١ من الدستور الكويتي، المادة ١٥٦ من الدستور المصري الجديد، دون أن تلتبس مع أي حالة أخرى، بالإضافة إلى أن هذا التعبير يعبر عن الحالة التي استدعت تدخل السلطة التنفيذية لاتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير

المطلب الثاني

معنى مراسيم (لوائح) الضرورة

Les réglements de nécessité

"هي تلك المراسيم أو اللوائح التي تصدر لمواجهة الظروف الاستثنائية التي يمكن أن تتعرض لها المجتمعات وتقتضيها المعالجة السريعة للأحداث من أجل الحفاظ على كيان المجتمع وسلامته، وقد تصدر لوائح الضرورة أيضاً لمواجهة ما لا يحتمل التأخير من الأمور في غيبة البرلمان، ويكون لها قوة القانون"^(١).

ويبدو أن هذا التعريف لايفي بالغرض الذي من أجله شرعت لوائح الضرورة، من حيث انه يغفل أن تلك اللوائح تصدر في غيبة البرلمان أو بين أدوار الإنعقاد.

=
١٩٨٩، ص ١٨٦؛ د. محمد كامل عبيد، مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص ٧٧؛ د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، بدون تاريخ، ص ٨٥.
(١) د. محمد كامل عبيد، مبدأ المشروعية، المرجع السابق، ص ٨١ وما بعدها؛ د. ماجد راغب الحلوة، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ١٩٨٧، ص ٤٨٨.

ولوائح الضرورة، ويطلق عليها في الكويت المراسيم بقوانين أو (مراسيم الضرورة)^(١)، وقد عرفها البعض بأنها: " اللوائح التي تقوم السلطة التنفيذية بإنشائها اثناء غياب البرلمان بسبب انتهاء مدته او لحله ، او اثناء وجوده في فترة الاجازة البرلمانية، وذلك حينما يحدث امر طارئ لا يمكن ان يتم مواجهته حفاظا علي الدولة أو احد جوانب مصالحها العليا دفعا لضرر او خطر يوشك علي الوقوع الا باصدارها ، وهي تكتسب قيمة القانون ودرجته وفقا لما يتعلق بفكرة تدرج القواعد القانونية في الدولة"^(١)

ويبدو هذا التعريف أكثر شمولاً من سابقه، وقد عبر عن لوائح الضرورة على نحو يزيل عنها أي غموض، لذلك نميل إليه.

على أن الذي يهمنا التأكيد عليه -تعريف لوائح الضرورة- هو أن المادة ١٥٦ من الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤ (والتي تقابل المادة ١٣١ من دستور عام ٢٠١٢ (المعطل)، والمادة (١٤٧) من دستور عام ١٩٧١ (الملغى)؛ وكذلك المادة ٧١ - التي تقابلها في الدستور الكويتي) - تعد تنظيماً دستوريا لحالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية وقت غياب البرلمان صاحب الاختصاص الاصيل في التشريع ، وتخول رئيس الدولة سلطة اتخاذ قرارات لها قوة القانون لمواجهة ما يحدث من ضرورة توجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ، وذلك حفاظا علي كيان

(١) د. علي السيد الباز، السلطات العامة في الدستور الكويتي، مرجع سابق، ص ١٠٨؛ د. عادل الطبطباني، النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص ٦٠٤.

(٢) د. محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت، ٢٠٠٦، ص ٣٠٢.

الدولة وعل الحقوق والحريات وقت الازمات^(٢) . فوجود حالة ضرورة يعني ان هناك اخلال بالأمن والنظام العام بصورة عامة ، وسواء لحق هذا الاخلال جميع مظاهر النظام العام ام اصاب فقط بعض جوانبه ، كما يعني ان هذا جوانبه ، كما يعني ان هذا الاخلال علي درجة عالية من الجسامة بحيث لا يمكن مواجهته بوسائل المشروعية العادية او أن استخدام هذه الوسائل يستغرق وقتا طويلا للامر الذي يؤدي الي تفاقم الاضرار الحالة بالمصلحة العامة . ولذلك فان غالبية القرارات التي تتخذ لمعالجة اثار الضرورة والحد من تفاقمها تصدر في مجال الضبط وتصيب بالتالي الحقوق والحريات العامة بالحصر والتقييد^(١) .

ورغم قوة لوائح الضرورة الاستثنائية وأحكامها في لغة القانون، وأيا كانت فترة صدورهما، فإنها تعد قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء، كما أن بقاءها يتوقف على الإجراءات التي تتخذ بشأنها حسبما تقضى به نصوص الدساتير^(٣)، التي سنبحثها في الفقرات التالية.

وقد أوردنا في مقدمة هذا الفصل الأساس الدستوري الذي تستند عليه لوائح الضرورة في كل من دستوري الكويت ومصر.

(١) د. يحيى الجمل: نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٥، ١٦، ٣٦، وما بعدها؛ أنظر أيضا: د. محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، الطبعة الرابعة ٢٠١٢، بدون ناشر، ص ٣٧ - ٤٠ - . سليمان الطماوي: القرارات الإدارية، ١٩٨٤، مرجع سابق، ص ١١٥، د. مجدي متولي: أثر الظروف الاستثنائية على مبدأ المشروعية، ١٩٩٠، ص ٦٧ وما بعدها.

(٢) د. سامي جمال الدين: لوائح الضرورة وضمنة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ٧٠، د. محمد عبد الحميد أبو زيد: سلطة الحاكم في تغيير التشريع شرعا وقانونا، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٢٠٢ ..

(٣) د. محمد كامل عبيد، مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص ٨٢.

ثم جاءت المادة (١١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي بحكم جديد فيما يتعلق بالأغلبية المتطلبية لرفض مجلس الأمة الكويتي إقرار هذه المراسيم بقوانين فيما تنص عليه من أنه:

"يصوت المجلس على المراسيم بقوانين بالموافقة أو الرفض، ولا يكون رفضها إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وينشر الرفض في الجريدة الرسمية".

وباستقراء أحكام النصين الدستوريين سالفى الذكر والمادتين ١١١ و ١١٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي يتضح أن القرارات والمراسيم بقوانين التي تصدر في غيبة المجلس تنتظمها خصائص أساسية هي:

- ١- أن هذه القرارات والمراسيم تكون لها قوة القانون بمجرد صدورها بل وقبل عرضها على مجلس النواب أو مجلس الأمة، وهي نافذة كذلك بمجرد صدورها.
- ٢- أن هذه القرارات والمراسيم بقوانين، تنشر شأنها شأن القوانين في الجريدة الرسمية، طبقاً للمادة ٢٢٥ من دستور مصر وطبقاً للمادة ١٧٨ من دستور الكويت، ويعمل بها بعد نشرها وفقاً لأحكام هاتين المادتين وفي الحدود التي نصت عليها^(١).

- ٣- في مصر: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لإنعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال

(١) د. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والنظم السياسية في الكويت، ١٩٨٩، ص ٤٠٣؛ د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ١٩٨.

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 " ، أما في الكويت، فيجب عرضها على مجلس الأمة في خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي.^(٢)، طبقاً لدستور الكويت.^(١)، وعلى هذا النحو فإن الجديد الذي أتى به الدستور المصري الجديد، كما نقول المادة (١٥٦)، هو أنه أوجب على رئيس الجمهورية أن يدعو المجلس لإنعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، فطالما أن المجلس قائماً، فلا يتصرف الرئيس بإصدار اللوائح، بل يترك القرار للمجلس

٤- أن عدم عرض هذه القرارات والمراسيم بقوانين على المجلس، وفقاً لما تقدم، يترتب عليه أن يزول بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك.

٥- في الكويت، لا يلزم لاستمرار العمل بهذه القرارات والمراسيم بقوانين - بعد عرضها على المجلس - صدور قرار من المجلس بإقرارها، بل يستمر العمل بها طالما لم يصدر قرار من المجلس بعدم إقرارها، ولو استمر المجلس على موقفه السلبي من هذه القرارات والمراسيم بقوانين حتى انتهاء الفصل التشريعي بل وفي أي فصل تشريعي تال^(١)، ولا يصلح مثل ذلك الحكم في مصر، نظراً لأن

(١) الدكتور/ يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٠، ص ٢٣٢.

(٢) المادة ٧١ من الدستور الكويتي.

(٣) الدكتور/ عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، ص ١٩٧ وما بعدها.

المادة ١٥٦ من الدستور – سאלفة الذكر تستلزم عرض هذه اللوائح ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو اذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، فهذا القيد الزمني يمنع من استمرار العمل بهذه القرارات بقوانين – بعد عرضها على المجلس، كما يمنع من أن يكون للمجلس موقف سلبي منها.

٦ - أن رفض إقرار هذه المراسيم يتطلب أغلبية خاصة، هي موافقة أغلبية أعضاء مجلس الأمة في الكويت، وهو نص لا مقابل له في الدستور المصري الحالي، فتظل الأغلبية العادية هي الأغلبية المتطلبة لرفض القرارات بقوانين^(١).

٧ - أن للمجلس استثناءً مما تقدم، وعند رفض إقراره لقرار أو لمرسوم بقانون أن يقرر إما اعتماد نفاذه في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثاره بوجه آخر^(٢).

ومن حيث أنه بالبناء على ما تقدم، فإن القرارات أو المراسيم بقوانين هي رخصة خولها الدستور للسلطة التنفيذية في غياب البرلمان وتكون لها قوة القانون، وهي نافذة من تاريخ صدورهما، إلا أن نفاذها يكون مقترناً بشرط فاسخ هو تحقق إحدى واقعتين:

أولهما: عدم عرض هذه القرارات والمراسيم بقوانين على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورهما، إذا كان المجلس قائماً- (في الكويت)، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما

(١) د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، المرجع السابق، ص ٢٣٢.

(٢) د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ١٩٨.

كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. أما في مصر فلا يصدر رئيس الجمهورية قرارات بقوانين مادام المجلس قائماً، فالمادة (١٥٦)، تستوجب على رئيس الجمهورية أن يدعو المجلس لإتخاذ طارئ لعرض الأمر عليه، وبالتالي لن تكون هناك قرارات بقوانين صادرة من الرئيس، ولا يصدر الرئيس مثل تلك القرارات إذا كان مجلس النواب غير قائم، 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،

ثانيهما: عدم إقرار المجلس لهذه القرارات أو المراسيم بقوانين.

ويترتب على تحقق إحدى هاتين الواقعتين، أن تزول عن القرار أو المرسوم بقانون قوة القانون التي خلعتها عليه الدستور، بأثر رجعي يترد على تاريخ صدوره.

ومعنى هذا أن هذه القرارات والمراسيم بقوانين يكون مصيرها مرهوناً بعرضها على البرلمان وإقراره لها- (في الكويت)، و عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد - (في مصر) وأن نفاذها قبل هذا العرض يكون موقوتاً بفترة معينة هي فترة خمسة عشر يوماً إذا كان البرلمان قائماً- (في الكويت) - ، وفترة غياب المجلس في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي^(١)، في كل من الدولتين.

(١) د. عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، ص ٤٠٣؛ الدكتور/ علي السيد الباز، السلطات العامة، مرجع سابق، ص ١٠٨؛ الدكتور/ سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، في الدساتير المصرية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٨، ص ٧٠؛ الدكتور/ محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي، مرجع سابق، ص ٣٠٧.

المبحث الثاني

شروط اللجوء إلى مراسيم الضرورة

"القوانين تنص على الإجراءات التي تتخذ في الأحوال العادية، وما دام أنه لا يوجد فيها نص على ما يجب إجراؤه في حالة الخطر العاجل تعين عندئذ تمكين السلطة الإدارية من اتخاذ الإجراءات العاجلة التي لم تعمل لغاية سوى المصلحة العامة دون غيرها. وغنى عن البيان في هذا المجال أن هناك قاعدة تنظم القوانين جميعها وتفوقها، وحاصلها وجوب الإبقاء على الدولة فحماية مبدأ المشروعية يتطلب أولاً وقبل كل شيء العمل على بناء الدولة الأمر الذي يستتبع تحويل الحكومة - استثناء - في حالة الضرورة، من السلطات ما يسمح لها باتخاذ الإجراءات التي يتطلبها الموقف ولو خالفت في ذلك القانون في مدلوله اللفظي مادامت تبتغي الصالح العام. غير أن سلطة الحاكم في هذا المجال ليست 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 بوصفه الوسيلة الوحيدة لمواجهة الموقف وأن يكون راند الحكومة في هذا التصرف ابتغاء مصلحة عامة"^(١).

لذلك أجاز الدستور، للسلطة التنفيذية التدخل في نطاق التشريع إذا استجدت ظروف تستدعي اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، ومن قبيل ذلك ما نص عليه الدستور الكويتي في المادة ٧١ منه، وما نص عليه الدستور المصري الجديد في المادة ١٥٦ منه.

(١) المحكمة الإدارية العليا في مصر، القضية رقم ٩٥٦ لسنة ٥ق، القضية رقم ٩٥٨ لسنة ٥ق، جلسة ١٤/٤/١٩٦٢، مجموعة السنة السابعة، رقم ٦١، ص ٦٠١.

وقد تضمن النص على بعض الشروط التي يجب توافرها أولاً قبل أن يصدر رئيس الدولة هذه اللوائح ، وهي شروط تتعلق بتحديد الظروف الاستثنائية التي من شأنها تحريك حالة الضرورة، ومن ثم فهي تعد بمثابة السبب الذي يدفع الإدارة إلى التدخل بقصد إحداث آثار قانونية معينة عن طريق إصدار لوائح الضرورة.

وطبقاً لنص المادتين المشار إليهما يمكن استخلاص شروط اللجوء إلى تطبيق هذين النصين والتي تتحدد فيمايلي:

١ – حدوث ظروف توجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، (الظروف العاجلة).

٢ – أن تحدث هذه الظروف أثناء غيبة البرلمان.

وباجتماع هذين الشرطين تتحقق الظروف الاستثنائية التي تبيح لرئيس الدولة اللجوء إلى المادتين سالفتي الذكر من الدستورين المصري والكويتي.

وقد أحسن من ذكر^(١) أن هذين الشرطين يجب توفرهما معاً وفي آن واحد، فتتحقق أحدهما لا يغني عن الآخر، على أن يكون هذا التحقق دستورياً وليس من افتعال الحكومة.

لذلك علينا أن نبحث في هذين الشرطين من خلال مطلبين على النحو التالي:

(١) الدكتور/ رأفت فوده، الموازنات الدستورية، ص ٤١٤، ويضيف سيادته موازنة أخرى تتمثل في وجود دولة قانونية فالمشرع الدستوري أراد التأكيد على أن الظرف الاستثنائي الذي يواجهه الدولة لا يبيح لها الخروج على قواعد المشروعية بلا ضوابط ولا قيود، كما لا يعد عذراً لهدم النظام القانوني كلية والسعي إلى إقامة نظام بوليسي أو استبدادي، فالدولة القانونية تظل قائمة بجميع عناصرها المتعارف عليها رغم وجود الضرورة... راجع مؤلف سيادته المشار إليه، ص ٤١١، ٤١٢؛ وانظر أيضاً: د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، ص ٧٨، ٧٨؛

المطلب الأول

شرط الظروف العاجلة (حالة الضرورة العاجلة)

باستقراء المادة (٧١) من الدستور الكويتي نجد أنها تنص على أن: "إذا حدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير".

كما أن المادة ١٥٦ من الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤ تنص على أن: حدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير.

وهذه المادة تماثل في ذلك المواد التي وردت في الدساتير المصرية السابقة جميعها^(١) في أنها تجمع على ضرورة حدوث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، وهو توافر ظروف استثنائية تستوجب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير. بحيث يبرر ممارسة السلطة التنفيذية لحق إصدار قرارات لائحية لها قوة القانون (مرسوم بقانون)^(٢).

(١) المادة ٤١ من دستور ١٩٢٣: "إذا طرأت ضرورة مهمة جداً تستلزم المبادرة في اتخاذ الاحتياطات اللازمة....". وأعيد النص عليها في المادة ٤١ من دستور ١٩٣٠.

- المادة ١٤٧ من دستور ١٩٧١ (الملغى): "إذا حالت ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير....".

- المادة ١٣١ من دستور ٢٠١٢ (المعطل) "...إذ طرأ ما يستوجب الإسراع باتخاذ تدابير.....".

(٢) الدكتور/ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص ٦٦ ومابعد؛ الدكتور/ رافت فوده، الموازنات الدستورية، ص ١٥ ومابعد؛ الدكتور/ عبد الفتاح حسن، النظام الدستوري، مرجع سابق، ص ٩٨؛ الدكتور/ أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، ١٩٩٠، ص ١٤٦ ومابعد؛ الدكتور/ إبراهيم درويش، نظرية الظروف الاستثنائية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة العاشرة، عدد ٤، ص ١٣٨. وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري: "ان القضاء المصري الإداري قد جري علي ان الضروره لا تقوم الا بتوافر اركان اربعة

(اولا) ان يكون هناك خطر جسيم مفاجئ يهدد النظام والامن

(ثانيا) ان يكون عمل الضروره الذي صدر من الاداره هو الوسيله الوحيده لدفع الخطر

=

وهذا يعنى وجود حالة ملحة تستوجب إصدار المرسوم (اللائحة) لمواجهتها، وأن مواجهة هذه الحالة لا يمكن تأجيله إلى حين اجتماع البرلمان ومناقشته الأمر. ويترتب على ذلك عدم جواز اللجوء إلى إصدار مراسيم الضرورة، إذا كانت الأحوال عادية، أو كانت الأمور التي يراد تنظيمها لا ترتبط بحالة عاجلة بحيث يمكن تأجيلها إلى حين انعقاد البرلمان^(١).

ولقد أنتقد البعض^(٢) - بحق - صياغة المادة ١٤٧ من دستور التي تماثل وتقابل المادة ١٥٦ من الدستور الحالي في أن كلا منهما جرى على أن: "إذا حدث... ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، وهو ما يسرى أيضاً على المادة ٧١ من الدستور الكويتي والتي جرى صياغتها على هذا النحو أيضاً - على أساس أنها

=

(ثالثاً) ان يكون هذا العمل لازماً حتماً فلا يزيد علي ما تقضي به من الضرورة (رابعاً) ان يقوم بهذا العمل الموظف المختص فيما يقوم به من اعمال وظيفته. وهذه الاركان جميعاً ترجع الي اصلين معروفين يقضيان بان الضرورات تبيح المحظورات وان الضرورة تقدر بقدرها علي ان الضرورة اذا عرض لها المشرع في بعض حالاتها فنظم احكامها في هذه الحالات فلا يجوز للاداره الخروج علي هذه الاحكام" -في الدعوى رقم ٥٨٧ لسنة ٥ق - جلسة ٢٦ / ٦ / ١٩٥١- س٥- ص١١٠٣. وقضت المحكمة الادارية العليا بذات المبادئ سالفة الذكر حيث حددت اركان الضرورة بذات الاركان الاربعة التي حددتها من قبل محكمة القضاء الاداري في حكمها الصادر في ١٩٥١/٦/٢٦ - وارجعت الاركان الي الاصول القائلة بان الضرورات تبيح المحظورات وان الضرورة تقدر بقدرها (يراجع حكم المحكمة الادارية العليا الصادرة بتاريخ ١٩٦٦/٣/٢٦ مجموعة السنة الحادية عشرة ص ٥٦٧)؛ وقد اعترفت المحكمة الادارية العليا للقضاء الاداري بسلطة تقدير الوقائع المادية والقانونية التي اسبغت علي القرارات الصادرة طبقاً للمادة ١٤٧ فوة القانون - جلسة ١٩٩١/٣/٢ ، والطعن رقم ٢٢٣٠ ، لسنة ٣٤ق، عن د/ ماهر ابو العينين ، دعوي الالغاء امام القضاء الاداري ، الكتاب الاول ، ص٩٣ .

(١) الدكتور/ عادل الطبطبائي، النظام الدستوري، مرجع سابق، ص ٦٠٦؛ الدكتور/ خالد سيد محمد، المرجع السابق، ص ٤٠١.

(٢) الدكتور/ رأفت فوده، الموازنات الدستورية، ص ٤١٥؛ الدكتور/ خالد سيد محمد، المرجع السابق، ص ٤٠٢.

جاءت بشكل يفرغ الموازنة الشرطية الأولى من كل مضمون، إذ كان ينبغي على المشرع الدستوري تحرى الدقة واختيار ألفاظ محددة وأكثر وضوحاً في تحديد الظروف الموجبة لتطبيق سلطات الضرورة. فهذه السلطات تأخذ في الغالب شكل اللوائح الضبطية، أي تصدر في مجال الحقوق والحريات العامة، وهذا ما يوضح لنا مدى خطورتها لأهلها، كما تمس أعلى وأثمن ما في الوجود وهي كرامة الإنسان الممثلة في حقوقه وحرياته. ولو عدنا بالذاكرة للوراء لوجدنا أن المشرع الدستوري تحت وطأة الاحتلال الأجنبي كان أكثر واقعية وأشد احتراماً للحقوق والحريات العامة من المشرع الحالي، الأمر الذي يدفع للمطالبة بتعديل مثل هذا النص العام غير المحدد المعالم وإحلاله بأخر أكثر دقة وأكثر تعبيراً عن حالة الضرورة أو الظرف الاستثنائي الذي جاء لمواجهته.

فالمادة ٤١ من لائحة مجلس شورى النواب الصادرة في ٨ يونيو سنة ١٨٧٩ كانت تتطلب صراحة "ضرورة" وأن تكون هذه الضرورة "مهمة جداً" وأن "تستلزم المبادرة في اتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية الحكومة من خطر ربما يتأتى لها أو للمحافظة على الأمن العمومي...". ومعنى ذلك أن المشرع قد نص صراحة بألفاظ تدل دلالة قاطعة على أننا بصدد حالة ضرورة، وليس أية ضرورة تبيح استخدام السلطات الاستثنائية وإنما حصرها في نوع معين. فاستلزم في الظرف الموجب لتطبيق هذه المادة مايلي:

(أ) أن تكون هناك ضرورة.

(ب) أن كون هذه الضرورة مهمة جداً.

(ج) أن تعرض الحكومة أو الأمن العمومي للخطر. وعلى ذلك لا يجوز للسلطة التنفيذية استعمال هذا الحق في جميع أحوال الضرورة الطارئة، بل في حالتين منهما عينتهما المادة على سبيل الحصر. صحيح أن تقدير ذلك سيكون للحكومة

ولكن هذا التحديد الدستوري سيساعد البرلمان على بسط رقابته ويعينه في ممارسة هذه الرقابة عن طريق الاهتداء للعناصر اللازمة لتطبيق المادة ٤١، الأمر الذي يصب بقوة في صالح الحقوق والحريات.

أما منطوق المادة ١٤٧ في دستور ١٩٧١ (الملغى)، وهو مطابق لنص الدستور الحالي "إذا حدث ... ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير..." فهو من العموم مما قد يجعل بعض الحكام - إن لم يكن جميعهم - المتعطشين للدكتاتورية يفهمونه على أنه لا يقيدهم بوجود ظرف استثنائي أو حالة ضرورة. فوجوب الإسراع في اتخاذ تدابير، وكون هذه الأخيرة لا تحتمل التأخير لا تدل دلالة على أننا بصدد ضرورة ملحة وخطر حال وجسيم. كما حددهما القضاء العادي والإداري والدستوري في نظرية الضرورة. فقد يعتقد الرئيس أو يصور له مستشاروه الطامعون أن أزمة اقتصادية، أو التأخر في الفصل في القضايا المطروحة على السلطة القضائية، أو ظهور مشاكل أسرية بين الرجل والمرأة في المجتمع أو مظاهرات بعض طلاب الجامعة، أو وجود تمرد من بعض النقابات على تدخل السلطات العامة في شئونها، أو قرب وجود انتخابات تشريعية تحتاج لتعديل الدوائر الانتخابية لصالح حزب معين، أو مشاكل تثيرها الأحزاب نتيجة لتسلط الحزب المسيطر، وغير ذلك يدخل في مفهوم المادة ١٤٧ لأنها توجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا يطاق تأخيرها حال غيبة المجلس، حتى ولو كان هذا الأخير سيعاود الانعقاد بعد أيام لا تجاوز أصابع اليدين^(١)!! وإذا

(١) وهذه الأمثلة وغيرها التي لا تمت بصلة تذكر بحالة الضرورة لم تكن من وحي الخيال المجرد البعيد عن الواقع المصري، إذ بالبحث والتحري عما جرت عليه عادة الحكومات المصرية من إساءة استخدام مثل هذه السلطات التشريعية في غير موضعها وجدنا أن الحكومة قد اعتبرت قرب انتهاء موسم البرسيم ضرورة ملحة لإصدار مرسوم بقانون في ١٠/٢١/١٩٣٩ بفتح اعتماد قدره ٣٠.٠٠٠ جنيه لنفقات المشروع الخاص بتحسين نتاج الجاموس، وقد أقر مجلس النواب مثل هذا المرسوم. ولم تبال الحكومة بالأصوات المعارضة على تصرفاتها غير الدستورية، واستندت إلى =

انتقدنا وجهة النظر هذه رد أصحابها بأن النص يقول "إذا حدث (أى شىء) واستوجب الإسراع فى معالجته فللرئيس الحق فى إصدار قرارات بقوانين فى شأنه. فالنص عالم ولا يجوز تقييده إذ العام يبقى على إطلاقه ولا يقيد إلا بنص مماثل له فى القوة!! وأنه لو أراد المشرع الدستورى ربط هذه المادة بحالة الضرورة بمعناها الفقهي والقضائي الضيق لكان قد نص على ذلك صراحة، خاصة وأن لفظ "الضرورة"، و"الظروف الاستثنائية"، و"الخطر الجسيم الحال" ليس بالغريب عن دستور ١٩٧١، إذ استخدمه المشرع الدستورى المصرى فى المواد: ١٠٨ المتعلقة باللوائح التفويضية بقوله "الرئيس الجمهورية عند الضرورة وفى الأحوال الاستثنائية"، و٧٤ التى تحدث فيها المشرع صراحة عن الخطر بقوله "الرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد.... أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر...". أما وأن المشرع الدستورى، بحدوث ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير حتى يمكن لرئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوة القانون، فلا ينبغى حصر الأمر الذى يحدث فى الضرورة فقط، وإنما هو يشتمل على الضرورة بمعناها الضيق وعلى كل شىء يحتاج لتنظيم سريع وعاجل وإن لم يدخل فى المعنى الضيق لفكرة الضرورة. فالتخصيص هنا يكون بغير مقتضى لأن النص يسعه كما يسع غيره من الحالات.

ألفاظ المادة ٤١ من دستور ١٩٢٣، وهى نفسها التى تبناها المشرع الدستورى فى ١٩٧١، ورأت أنها تسمح لها بإصدار مراسيم بقوانين تعالج جميع الموضوعات بما فيها نفقة العدة – مرسوم ١٩٢٦/٥/٣٠، تعديل قانون الانتخاب – مرسوم ١٩٢٥/١٢/٢٤، تعديل قانون العقوبات – مرسوم ١٩٢٦/٥/٩، العفو الشامل عن بعض الجرائم، مرسوم ١٩٣٨/٢/٠، فتح اعتماد إضافى، تعديل القانون المدنى – مراسيم ١٩٣٨/٢/١٩، مرسوم ١٩٣٨/٣/١٨، للتصديق على معاهدات – مرسوم ١٩٢٦/١٠/٢٢. راجع مضبطة مجلس النواب عن شهر مارس حتى ديسمبر عام ١٩٣٧، وشهر ديسمبر عام ١٩٣٩، جلسة ١٢/٢٦.

ومن هنا يخلص هذا الرأي^(١) إلى أن الموازنة المتعلقة بالظروف الموجبة لتطبيق المادة ١٤٧ جاءت خاوية المضمون وخالية من كل تحديد، إذ تضع الحريات وتنتهك الحقوق في غياب الحصر والتحديد النصي، فالألفاظ العامة المرسلة تفتح الباب أمام رئيس الدولة لتقييد هذه الحقوق إن لم يكن لمصادرتها في أحوال وحالات لا تتطلب مثل هذا التقييد، حيث لا ضرورة ملحة ولا ضرر يستدعيان مثل ذلك التقييد.

والفقه^(١) مجمع على أن المادة ١٤٧ كانت تخص تنظيم سلطات الضرورة، والقضاء يؤكد على ذلك منذ أحكامه الأولى^(٢).

ونظرا لعدم قيام المشرع الدستوري بتحديد طبيعة أو نوعية هذه الظروف الاستثنائية اكتفاء بأنها تتطلب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، فإن المرجع في تحديد تلك الظروف يكون بالرجوع إلى القواعد العامة في نظرية الضرورة. واستنادا إلى تلك القواعد يشترط في الظروف التي تؤدي إلى استخدام المادة ١٥٦ من الدستور المصري الجديد، أو المادة ٧١ من الدستور الكويتي، ما يأتي:

- ١ - أن يكون هناك خطر جسيم يتطلب سرعة تدخل الإدارة لمواجهتها.
- ٢ - أن يكون الخطر حالا أي على وشك الوقوع على نحو مؤكد، أو أنه وقع فعلا ولم ينته بعد.

(١) الدكتور/ رافت فوده، الموازنات الدستورية، ص ٤١٥ - ٤١٨.
 (٢) الدكتور/ يحيى الجمل، نظرية الضرورة، ص ١٦ وما بعدها الدكتور/ أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، ١٩٩٠، ص ١٤٦ وما بعدها؛ الدكتور/ فتحى فكرى، القانون الدستوري، الكتاب الثانى، ٢٠٠٠، ص ٥٠٢.
 (٣) المحكمة الدستورية العليا المصرية، القضية رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٢ ق، جلسة ١٩٨٥/٥/٤، المجموعة، الجزء الثالث، ص ١٩٥، القضية رقم ١٥ لسنة ١٨٠ ق، جلسة ١٩٩٩/١/٢، مجلة هيئة قضايا الدولة، عد ٤٣، س ١٩٩٩، ص ٦٣ وما بعدها.

٣ - أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق العادية بحيث تضطر السلطة التنفيذية إلى اللجوء للوسائل الاستثنائية باعتبارها الوسائل الوحيدة القادرة على التغلب على تلك الظروف، فتلجأ إلى هذه المادة التي تتيح لها إصدار قرارات لها قوة القانون (مراسيم بقانون) تستطيع بمقتضاها أن تقرر إجراءات مخالفة أو معدلة للقوانين القائمة^(١).

وإلى ذلك ذهبت المحكمة الدستورية العليا في مصر^(٤) إذ تقرر: "إن الدستور وإن جعل لرئيس الجمهورية اختصاصاً في إصدار قرارات تكون لها قوة القانون في غيبة مجلس الشعب، إلا أنه رسم لهذا الاختصاص الاستثنائي حدوداً ضيقة تفرضها طبيعته الاستثنائية، منها ما يتعلق بشروط ممارسته، ومنها ما يتصل بمآل ما قد يصدر من قرارات استناداً إليه. فأوجب لأعمال سلطة التشريع الاستثنائية أن يكون مجلس الشعب غائباً وأن يطرأ خلال هذه الغيبة ظروف تتوافر بها حالة الضرورة التي تسوغ لرئيس الجمهورية سرعة مواجهتها بتدابير إلى حين انعقاد مجلس الشعب باعتبار أن تلك الظروف هي مناط السلطة وعلّة تقريرها".

(١) الدكتور السيد صبرى، اللوائح التشريعية، ص ٦٣؛ الدكتور/ سامى جمال الدين، لوائح الضرورة، ص ٦٧.

(٢) المحكمة الدستورية العليا المصرية، قضية رقم ١٥ لسنة ١٨ ق دستورية، جلسة ١٩٩٩/١/٢، مجلة هيئة قضايا الدولة، عدد ٤٣، لسنة ١٩٩٩، ص ٦٣ وما بعدها.

المطلب الثانى

شرط القيد الزمنى

تقتضى ظروف الضرورة أن يتدخل رئيس الدولة في وقت معين وهو وقت حالة غياب المجلس التشريعي، فهذا الوقت بالإضافة إلى الظروف الإستثنائية، هو أساس تدخل رئيس الدولة، الأمر الذي يقتضى مناقشته على النحو التالي.

أولاً: تحديد القيد الزمنى:

حددت المادة ٧١ من الدستور الكويتى الأوقات التى يجوز فيها استخدام الرخصة الاستثنائية فى إصدار المراسيم بقوانين بأنها:

- فيما بين انعقاد مجلس الأمة.

- فى فترة حل المجلس.

وهذا مستفاد من نص المادة سالفة الذكر على أنه: "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو فى فترة حله....".

أما فى مصر فقد استحدث الدستور الجديد الصادر عام ٢٠١٤ قيدياً جديداً - فى المادة ١٥٦ منه - إذ أوجب على رئيس الجمهورية إذا حدث - فى غير أدوار انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، أن يدعو مجلس النواب لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه.

أما إذا كان مجلس النواب غير قائم، فيجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين. ومودى ذلك أنه طبقاً لتلك المادة فإن دور السلطة التنفيذية فى إصدار لوائح لها قوة القانون قد تقلص إلى حالة إصدار هذه اللوائح فى الفترة التى يكون فيها مجلس النواب غير قائم أى فى فترة حل المجلس أو انتهاء ولايته التشريعية.

وبهذا التطور يكون النظام الدستوري المصري قد اختلف في معالجته لهذه الحالة عن الدساتير السابقة عليه، كما اختلف - من هذه الزاوية أيضاً - عن الدستور الكويتي، الأمر الذي يحتاج منا إلى التمييز بينهما في البحث على النحو التالي:

(أ) القيد الزمني في الدستور الكويتي:

لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تستعمل الرخصة التي تقرها المادة (٧١) من الدستور إلا في حالة غياب مجلس الأمة، فإذا كان مجلس الأمة منعقداً، فإن في إمكان السلطة التنفيذية أن تتقدم إليه بما تشاء من تشريعات تراها ضرورية لمواجهة الظروف الطارئ الذي تمر به البلاد^(١).

ولذلك حدد الدستور الوقت الذي يجوز للسلطة التنفيذية أن تصدر فيه لوائح الضرورة، والذي يتمثل في حالتين اثنتين هما:

١- الفترة ما بين أدوار انعقاد المجلس: وقد تكون هذه الفترة بين دورى انعقاد عاديين، أو بين دور انعقاد عادى وآخر غير عادى، فى فصل تشريعى واحد. وكذلك الفترة التى تقع بين فصلين تشريعيين، أى الفترة بين آخر دور فى فصل تشريعى وأول دور انعقاد فى الفصل التشريعى التالى.

٢- فترة حل مجلس الأمة: والفترة الثانية التى يجوز للسلطة التنفيذية إصدار لوائح الضرورة خلالها هى فترة حل مجلس الأمة، فإذا صدر مرسوم بحل المجلس، جاز للسلطة التنفيذية إلى حين انعقاد المجلس الجديد بعد الانتخابات العامة أن تصدر هذه اللوائح.

(١) الدكتور/ محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط فى النظام الدستوري الكويتي، ص٢١٣؛ المستشار/ شفيق إمام، القرارات والمراسيم بقوانين- دراسة مقارنة، مكتبة مجلس الأمة، ١٩٩٥، ص١٠٢.

ويثار التساؤل عن مدى جواز قيام السلطة التنفيذية بإصدار تلك اللوائح في فترة تأجيل انعقاد مجلس الأمة.

ولقد اختلف الرأي في الإجابة على ذلك التساؤل، فذهب البعض^(١) إلى القول بجواز تدخل السلطة التنفيذية بإصدار لوائح الضرورة في حالة تأجيل انعقاد مجلس الأمة، بحجة أن الأسباب التي دفعت الدستور إلى إجازة إصدار لوائح الضرورة ما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة وفي فترة حله تتوافر كذلك في حالة تأجيل اجتماعات المجلس.

بينما يذهب رأي آخر^(٢) إلى أنه لا يجوز إصدار لوائح الضرورة في حالة تأجيل اجتماع جلسات المجلس، وذلك حتى لا يتخذ التأجيل نفسه ذريعة لإصدار هذه اللوائح، كما أن الرخصة المقررة في المادة (٧١) من الدستور تعتبر رخصة استثنائية لا يجوز التوسع فيها، إنما ينبغي أن تفسر في أضيق الحدود.

ونعتقد أن الرأي الأخير هو الأقرب إلى الصواب نظراً للسلطة الخطيرة التي أعطيت للسلطة التنفيذية في حالة الضرورة تحتاج إلى ما يوازنها من قبل السلطة التشريعية، ولما كانت الموازنات المعطاة للسلطة التشريعية في هذا الصدد محددة بحالتي غياب مجلس الأمة مؤقتاً، فيما بين أدوار الانعقاد وفي حالة الحل، فلا مبرر للتوسع في هذه الحالة.

(١) الدكتور/ عبد الفتاح حسن، النظام الدستوري، المرجع السابق، ص ١٩٨، هامش (١). وأيضا الدكتور/ محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٠٤، حيث يقول أن: "مجلس الأمة يغيب عن الوجود مؤقتاً في ثلاث حالات: عند انتهاء الفصل التشريعي، وفي حالة العطل البرلمانية الفاصلة بين دورى انعقاد، وقد يغيب مجلس الأمة في فرض ثالث عندما تؤجل جلسات المجلس لمدة شهر من الزمان عملاً بحكم المادة ١٠٦ من الدستور. وعليه فإن السلطة التنفيذية تملك إصدار لوائح الضرورة من الناحية الزمنية في هذه الأوقات فقط، وهي الأوقات التي يتحقق فيها غياب مجلس الأمة عن الحياة السياسية والتشريعية بصورة مؤقتة".

(٢) الدكتور/ عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص ٦٠٦.

ثانياً: القيد الزمني فى الدستور المصرى:

أتى الدستور المصرى بجديد فيما يتعلق بالقيد الزمنى أى الحالة التى يجوز فيها لرئيس الجمهورية أن يتدخل بإصدار لوائح الضرورة، وذلك فى المادة ١٥٦ من الدستور الصادر فى عام ٢٠١٤ إذ تنص هذه المادة على أن: "إذا حدث فى غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، وإذا كان المجلس غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين...".

وباستقراء هذه المادة نجد أنها تفرق بين حالتين:

١ - حالة ما بين أدوار الانعقاد وهنا لا يجوز للسلطة التنفيذية إصدار لوائح الضرورة، بل يلزم أن يقوم رئيس الجمهورية بدعوة مجلس النواب لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه للقيام بدوره التشريعى فى مواجهة حالة الضرورة، فكأن غياب البرلمان فيما بين أدوار الانعقاد لا تبرر للسلطة التنفيذية التدخل بإصدار لوائح الضرورة. هذا هو التفسير الأقرب على نفوسنا والذي يتفق مع مبدأ الفصل بين السلطات، وما يقتضيه من اضطلاع البرلمان المنتخب بولاية التشريع.

غير أن غموض عبارة: " يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه"، قد يوحي باحتمال آخر أو تفسير آخر، وهو أن تكون تلك الدعوة لإعلامه فقط بتوافر شروط السلطة الإستثنائية، حتى يتولى مراقبتها، وبديهي أن لا نميل إلى هذا التفسير. ولكن التفسير الأول الذي نميل إليه والمتمثل فى عرض الأمر على البرلمان للقيام بدوره التشريعى فى مواجهة حالة الضرورة. يعوزه - أيضاً - سند التفسير، ليغلب الظن أنه يوجد غموض مقصود فى المصطلحات، حتى يسهل التلاعب فى النتائج. لذلك نتمنى أن يزال ذلك الغموض عن طريق تعديل دستوري، فى أقوب وقت.

٢- حالة كون مجلس النواب غير منعقد، فإنه يبدو لنا أن عدم الانعقاد يكون في حالة حل المجلس أو انتهاء ولايته التشريعية، وفي هاتين الحالتين فقط يجوز للسلطة التنفيذية أن تتدخل بإصدار لوائح لها قوة القانون لمواجهة حالة الضرورة.

ويبدو من ذلك أن النص الجديد قد حصر تدخل السلطة التنفيذية بإصدار لوائح الضرورة في حالتين فقط هما حل المجلس التشريعي، وانتهاء ولايته التشريعية. وهذا تطور محمود وموازنة تحسب للسلطة التشريعية فطالما نادى الفقه الراجح^(١) بالحد من تدخل السلطة التنفيذية في نطاق التشريع.

وفي هذا النطاق الزمني لممارسة السلطة التنفيذية عملية إصدار لوائح الضرورة اختلف الدستور الجديد عن الدساتير التي سبقتة والتي أجازت قيام السلطة التنفيذية بإصدار لوائح الضرورة في حالة غياب البرلمان فيما بين أدوار الانعقاد.

لذلك نتابع فيما يلي موقف الدساتير السابقة على دستور ٢٠١٤.

أ) الدستور الصادر عام ٢٠١٢ (المعطل):

حرص ذلك الدستور على ثنائية السلطة التشريعية بإيجاد مجلس الشورى إلى جانب مجلس النواب (المادة ٨٢)^(١)، وأناط بمجلس الشورى سلطة تشريعية كاملة حيث ينفرد بالتشريع عند حل مجلس النواب (المادة ١٣١/١)^(٢).

(١) الدكتور/ رأفت فوده، الموازنات الدستورية، ص ٤٢٢؛ الدكتور/ سمير عبد القادر، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٤، ص ٣٨٧ وما بعدها؛ الدكتور/ فؤاد عبد النبي، مرجع سابق، ص ٥١٢.

(٢) "تتكون السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الشورى ويمارس كل منهما سلطاته على النحو المبين في الدستور".

(٣) "عند حل مجلس النواب ينفرد مجلس الشورى باختصاصاتهما التشريعية المشتركة، وتعرض القوانين التي يقرها مجلس الشورى خلال فترة الحل على مجلس النواب فور انعقاده لتقرير ما يراه بشأنها".

ولذلك كان من الطبيعي أنه في حالة حل مجلس النواب إذا حدث ما يوجب الإسراع باتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير أن يعرض الأمر على مجلس الشورى الذى يقوم فى هذه الحالة على سلطة التشريع بمفرده على أن تعرض التشريعات التى يقرها فى هذه الحالة على مجلس النواب لتقرير ما يراه بشأنها فور انعقاده.

وعند غياب المجلسين إذا طرأ ما يستوجب الإسراع باتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات لها قوة القانون تعرض على مجلس النواب ومجلس الشورى بحسب الأحوال خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقادهما (المادة ٢/١٣١).

والمعالجة التى جاءت بالفقرة الأخيرة للوائح الضرورة لا تختلف عما جاء فى المادة ١٤٧ من دستور ١٩٧١ (الملغى).

ويلفت النظر ما استهلكت به الفقرة السابقة من صيغة عامة بأن نصت على أنه: "وعند غياب المجلسين...." ولما كان الأصل المقرر فى قواعد التفسير أنه إذا ورد النص فى صيغة عامة، ولم يقدّم الدليل على تخصيصها تعين حمل النص على عمومها، ومن ثم فإن النص صراحة على استعمال هذه الرخصة (عند غياب المجلسين) وقد ورد فى عبارة عامة فإن استخدام هذه الرخصة لا يقتصر على الحالة فيما بين أدوار الانعقاد فى الفصل التشريعى الواحد، بل ينطبق كذلك فيما بين فترات الفصول التشريعية المختلفة، وفيما بين دور انعقاد عادى أو غير عادى، كما ينطبق أيضاً فى حالة حل المجلسين.

وفى ذلك يتفق هذا الدستور مع دستور عام ١٩٧١ (الملغى).

(ب) دستور عام ١٩٧١ (الملغى):

كانت المادة (١٤٧) من ذلك الدستور تنص على أنه "إذا حدث فى غيبة مجلس

الشعب..."، أى أن نطاق السلطة الاستثنائية محدد من حيث الزمان بالوقت الذى يكون فيه مجلس الشعب غائباً، وعلى الرغم من أن هذه الفترة تعد قصيرة لحد ما فإنها جاءت فى دستور ١٩٧١ على نحو أطول مما كانت عليه فى دستور ١٩٢٣ ولانحة مجلس شورى النواب الصادر فى ٨ يونية ١٨٧٩، إذ كانت قاصرة على فترة ما بين أدوار الانعقاد لمجلس الأمة^(١). فلانحة مجلس شورى النواب كانت تنص على استخدام هذه السلطة متى "كان مجلس النواب غير منعقد"^(١)، وعلى ذلك يكون استعمال هذه السلطة جائز فى الحالات الآتية:

١ - الفترة الواقعة ما بين أدوار الانعقاد، أى أثناء العطلة السنوية للمجلس.

٢ - الفترة الواقعة بين تاريخ حل المجلس و انعقاد المجلس الجديد.

٣ - الفترة الواقعة بين انتهاء الفصل التشريعى و انعقاد المجلس الجديد فى فصل تشريعى جديد، وعلى ذلك لا تدخل فترة تأجيل البرلمان ضمن النطاق الزمنى لسلطات رئيس الدولة الاستثنائية^(٢).

ويرى البعض^(٣) - بحق - أن مصطلح "غيبية المجلس" الذى استخدمته تلك المادة مصطلح واسع يتسع لجميع الحالات التى لا يكون فيها المجلس قائماً، فتشمل فترة ما بين أدوار الانعقاد، وفترة ما بين الفصلين التشريعيين، وفترة حل مجلس الشعب، وأخيراً ما استحدثه دستور ١٩٧١ فى المواد أرقام ١٢٧، ١٣٦ من وقف

(١) الأستاذ الدكتور/ السيد صبرى، اللوائح التشريعية، ١٩٤٤، ص ٢٨، ص ٣٧ وما بعدها؛ الدكتور/ رافت فوده، الموازنات الدستورية، ص ٤٢٦.

(٢) المادة ٤١ من اللانحة.

(٣) الدكتور/ رافت فوده، الموازنات الدستورية، ص ٤٢٦.

(٤) الدكتور/ رافت فوده، الموازنات الدستورية، ص ٤٢٧.

لجلسات المجلس تمهيداً لحله، وعلى ذلك يعتبر المجلس فيها فى حكم الغائب وتدخل هذه الفترة فى النطاق الزمنى للمادة ١٤٧^(٤).

(ج) دستور ١٩٢٣:

جاء دستور ١٩٢٣ فقصّر هذه المدة الزمنية على فترة ما بين أدوار الانعقاد، أى قصرها على فترة العطلة السنوية للمجلس، وسواء أكان دور الانعقاد عادياً أم غير عادى. فالمادة ٤١ من الدستور تتحدث عن: "إذا حدث فيما بين أدوار الانعقاد"، كما أنها تطلبت دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادى، وعرض هذه المراسيم عليه فى أول اجتماع له وعلى ذلك لا يجوز استخدام هذه السلطات فى حالة تأجيل البرلمان أو فى حالة حله، وفى هذه الحالة الأخيرة لا يمكن دعوة البرلمان فوراً للانعقاد^(١).

ونتيجة للخلافات التى أثّرت حول النطاق الزمنى للمادة ٤١ فى ظل دستور ١٩٢٣^(٢)، فإن الدساتير اللاحقة عليه قد تجنبت الوقوع فى هذا الخلط ونصت صراحة

(١) وقد ذهب البعض إلى تفسير غيبة البرلمان بأنه ينطبق على جميع الحالات التى يكون فيها مجلس الشعب غائباً ولأى سبب حتى لو لم يرد ذكره فى النص الدستورى، وعلى ذلك يجوز لرئيس الجمهورية تطبيق هذه المادة حال تأجيل اجتماعات البرلمان، سواء تم تأجيل هذه الاجتماعات بأمر من رئيس الدولة، أم نتيجة قوة قاهرة، كما لو حالت ظروف استثنائية دون اجتماع البرلمان. انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوى، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٥١٤؛ الدكتور/ عمر بركات، مبادئ القانون الدستورى، ١٩٨٩، ص ٣٤٣؛ الدكتور/ عمر حلمى، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة فى النظام الرئاسى والبرلمانى، ١٩٩٣، ص ٥٤٠، وقد عارض ذلك بشدة الدكتور/ فتحى فكرى، القانون الدستورى، الكتاب الثانى، ٢٠٠٠، ص ٤٧٦.

(٢) دكتور/ وايت إبراهيم فى تعليق على المواد ٤١، ١٥٥ من الدستور، مجلة مجلس الدولة، السنة ٢، ١٩٥١، ص ٣٨١؛ أ.د/ عثمان خليل، النظام الدستورى المصرى، ١٩٥٤، ص ٢١٠ وقد ذهب إلى عكس ذلك، الدكتور/ مصطفى كامل، شرح القانون الدستورى، ١٩٥١، ص ٥٤٦.

(٣) د. محمد كامل ليلة، القانون الدستورى، ١٩٧١، ص ٤٢٨؛ أ.د/ السيد صبرى، مبادئ القانون الدستورى، ١٩٤٩، ص ٤٧٩؛ أ.د. محسن خليل، النظام الدستورى فى مصر والجمهورية العربية المتحدة، ١٩٥٩، ص ١٩٦٥، ص ٢١٢.

على جواز استخدام رئيس الدولة لسلطات الضرورة سواء فيما بين أدوار الانعقاد أم في فترة الحل^(٣). ومعنى ذلك أن المدة الزمنية قد طالقت لفترة أطول وأصبحت تشتمل على الفترة التي يكون المجلس التشريعي فيها منحلًا، إضافة إلى فترة ما بين أدوار الانعقاد. ولا يخفى ما في ذلك من اتساع المدة الزمنية التي تفيد فيها الحقوق والحريات متى لجأ رئيس الدولة إلى وضع سلطاته الاستثنائية موضع التطبيق.

ثانياً: الأساس القانوني للقيود الزمنية لسلطة رئيس الدولة في إصدار لوائح الضرورة

إن حالة الضرورة وحدها لا تمثل الأساس الوحيد لإعطاء رئيس الدولة سلطة التدخل بإصدار لوائح الضرورة، بحيث إذا توافرت كان للرئيس وضع سلطاته الاستثنائية موضع التنفيذ. فهذه الحالة ليست إلا جزءاً من المبررات المؤسسة لوجود الاستثناء الذي يبيح لرئيس الدولة استخدام تلك السلطة^(١). وأما الجزء الآخر المتمم لها والذي يغيره لا يجوز استخدام تلك السلطة، فيحصل غياب البرلمان، وبمفهوم آخر، فإن غياب البرلمان^(٢) هو الأساس الدافع إلى تبني مثل هذا النص وإدراجه طى

(١) المادة ٤١ من دستور ١٩٣٠، والمادة ١٣٥ من دستور ١٩٥٦، وأخيراً المادة رقم ١١٩ من دستور ١٩٦٤.

(٢) راجع حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٥٨٧ لسنة ٥٥ ق - جلسة ٢٦ / ٦ / ١٩٥١ - س ٥ - ص ١١٠٣. (سابق الإشارة إليه)؛ وحكم المحكمة الإدارية العليا الصادرة بتاريخ ١٩٦٦/٣/٢٦ مجموعة السنة الحادية عشرة ص ٥٦٧ (سابق الإشارة إليه)؛ وقد اعترفت المحكمة الإدارية العليا للقضاء الإداري بسلطة تقدير الوقائع المادية والقانونية التي اسبغت على القرارات الصادرة طبقاً للمادة ١٤٧ فوة القانون - جلسة ١٩٩١/٣/٢، والظعن رقم ٢٢٣٠، لسنة ٣٤ ق، (سابق الإشارة إليه).

(٣) الدكتور/ سليمان الطماوي، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة، ص ٧٠؛ الدكتور/ عبد الفتاح حسن، النظام الدستوري، مرجع سابق، ص ١٩٨ وما بعدها؛ الدكتور/ عادل الطبطبائي، النظام الدستوري، مرجع سابق، ص ٦١ وما بعدها.

الدستور. فالضرورة تبرر السلطات الاستثنائية المقررة لرئيس الدولة في هذه الحالة وغيبة البرلمان هي الأساس الدستوري لهذه السلطات. وهكذا يكون الأساس في السلطة الممنوحة لرئيس الدولة في حالة الضرور ذو شقين، يجب توافرها معا، لأن الدستور هو الذي جدد ذلك. فمجلس النواب هو المشرع الأصيل، وعند وجوده ليس لأي سلطة أخرى - دون إذنه^(٣) - أن تتدخل في المسائل المعهود بها إليه والتشريع فيها، ولو دفعها لذلك ضرورة ملحة. إذ على المشرع الأصلي أن يواجه الضرورة بقوانين تشريعية، فهو الممثل للشعب والمختار من قبله لمواجهة كل الظروف، وعلى وجه الخصوص الظروف غير العادية. وهذا ما قرره المادة ١٠١ من الدستور المصري الجديد الصادر عام ٢٠١٤، حيث نصت على أن: " يتولى مجلس النواب سلطة التشريع " ، - وهي تقابل المادة ٨٢ من الدستور الصادر عام ٢٠١٢^(١)، والمادة ٨٦ من دستور ١٩٧١^(٢) - بصورة مطلقة وبغض النظر عن الظروف التي تتعرض لها البلاد.

ولا يختلف الحال في الكويت، فقد منح الدستور مجلس الأمة الاختصاص بوضع التشريعات العادية- (المادة ٧٩) - ، وسلطته في هذا المجال سلطة كاملة، فهو يملك سن القانون الذي يريده. ولا قيد عليه في هذا سوى أن يكون هذا القانون غير مخالف لنصوص الدستور ومبادئه. وإذا كان الدستور قد منح الأمير عددا من الإختصاصات ذات الصلة بعملية التشريع. إلا ان مجلس الامه هو الذي يحور في حقيقه الامر وواقعه

(١) إلا أن البعض من الفقه لا يجيز - بحق - هذا الإذن في حالة وجود مجلس الشعب، انظر في ذلك: أ.د. فتحي فكرى، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، عام ٢٠٠٠، ص ٤٧٦؛ أ.د. محسن خليل، أ.د. كامل ليلة، أ.د. إبراهيم درويش، الأعمال التحضيرية للدستور ولجنة نظام الحكم، محضر الاجتماع السادس في ١٥/٦/١٩٧١، ص ٢٩، ٣٠.

(٢) نصت على أن: " يتولى مجلس النواب سلطة التشريع... " .

(٣) نصت على أن: " يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع... " .

سلطه التشريعي. فالعملية التشريعية يتم تحريكها، اما بمبادره من اعضاء مجلس الامه في صورته اقتراح بقانون، واما بمبادره الحكومه عن طريق تقديم مشروع بقانون الي مجلس الامه. ولكن هذا الأخير هو الذي يتولى دراسة الإقتراح أو المشروع ومناقشته واتصويت عليه وإقراره^(٣).

(١) انظر الدكتور /عثمان عبد الله الصالح : النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، مرجع سابق، ص ٥٨١؛ الدكتور/ محمد عبد المحسن المقاطع: الوسيط في النظام الدستوري الكويتي، مرجع سابق، ص ٤٠٧ وما بعدها. وفي هذا الشأن جاء قضاء محكم الإستئناف الكويتية بأن: "وحيث ان قرار مجلس الامه الصادره في ٢٩-٦-١٩٩٣ برفض اقرار المرسوم بقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٩٠ المشار اليه، ولئن تعذر في ظاهره الامر وصفه بأنه قانون او مرسوم بقانون او لائحته مما يثير تساؤلات حول مدى اختصاص المحكمة الدستوريه بمراقبه دستوريته، إلا ان سلطه مجلس الامه من حيث المبدأ في اقرار المراسيم بقوانين الصادره في فتره حله طبقاً لحكم المادة ٧١ من الدستور تثبت عن سلطته في التشريع، والمجلس وهو بصدر النظر في المراسيم بقوانين الصادره في فتره الحل لاقرارها من عدمه انما يمارس في حقيقه الأمر عملاً تشريعياً. إذ بمقتضاه يسلط المجلس رقابته التشريعيه علي المرسوم بقانون. فإن أقره استقر المرسوم تشريعياً سويًا. وان لم يقره زال ماله من قوه القانون ولا يمكن ان يكون ذلك عملاً تشريعياً... لما كان ذلك فإن قرار المجلس في هذا الصدد هو في جوهره عمل تشريعي، يندرج في إطار 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 اقرار مراسيم بقوانين تكون قد صدرت في فتره حل المجلس المعني بحكم المادة ١٠٧ من الدستور. او في فتره تعطيل الحياه النيابيه اثر حل المجلس كما هو الحال في النزاع المائل، دون أن يغير من هذا الاختصاص أو يحد منه الرأي القائل بأن إقرارها يعتبر غصبا لاختصاص المجلس الدستوري من شأنه أن يحيل قرار المجلس في هذا الشأن إلى عمل مادي لا أثر له في المجال القانوني. ومن ثم فلا حاجة للمنازعة في دستوريته. ذلك أن هذا الرأي فيه مصادرة على المطلوب. إذ يلزم أولاً: أن يعرض النزاع على المحكمة الدستورية لتقول كلمتها فيه باعتبارها الجهة الوحيدة التي تملك الفصل فيما إذا كان قرار مجلس الأمة في هذا الصدد عملاً تشريعياً أم عملاً مادياً. وحيث أن الدفع المبدئي من الحاضر عن الطاعنين بعدم دستورية قرار مجلس الأمة الصادر في ٢٩/٦/١٩٩٣ بعدم اقرار المرسوم بقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٩٠ المشار اليه، في ضوء الأسباب سالفة البيان، يتسم بالجديّة، ومن ثم لا مناص من إيقاف الطعن المائل، وبإحالة الدفع بعدم الدستورية إلى المحكمة الدستورية للفصل فيه"؛ أنظر قرار محكمة الإستئناف الكويتية في القضية رقم ٢٧٥/١٩٩٣ - إداري/ مدني، بتاريخ ٣/٢/١٩٩٤، في مؤلف الدكتور/ عادل الطبطبائي، النظام الدستوري الكويتي، سالف الإشارة إليه، ص ٦٨٥ - ٦٨٨؛ وعل نفس المنوال - أيضاً- جاء قرار محكمة الجنايات الكويتية في القضية رقم ٢٧٥/١٩٩٣ ج (١٩٩٣/٩/٨ المباحث) بتاريخ ٥/٣/١٩٩٤؛ المرجع السابق، ص ٦٨٨ - ٦٩١.

وعند غياب المشرع الأصيل بصورة دستورية، وفقط على هذا النحو^(١)، يأتي دور رئيس الجمهورية التشريعي متى أُلْمِت بالبلاد ضرورة هامة ونتج عنها خطر حال يهدد كيانها، فكان غياب البرلمان هو بذرة نبت السلطة الرئاسية الاستثنائية المقررة لرئيس الدولة في هذا الفرض الاستثنائي.

ونتيجة لما تقدم فإن الدستور قد حرص على ذكر موازنة هامة وضمانة فعالة للحقوق والحريات العامة حيال السلطات الاستثنائية التي يملكها رئيس الدولة في حالة الضرورة تتمثل في عدم جواز استخدام هذه السلطة وعدم جواز الاستناد إليها وتأسيس أي قرار أو مرسوم على سلطتها إلا في حال غيبة المشرع الأصيل، وهي على كل حال فترة زمنية قصيرة حسبما قرره مواد الدستور ذات الصلة. فالسلطة التنفيذية تابعها السرعة وعدم التأني عند اتخاذ القرارات خاصة في وجود ظروف استثنائية. وإذا لم يكن من سبيل آخر غير الاعتراف لها بسلطة التشريع لمواجهة الضرورة، فعلى الأقل ينبغي أن يكون هذا الاعتراف في أضيق الحدود موضوعيا وزمانيا: فمن حيث الموضوع ليس لرئيس الدولة اتخاذ قرارات بقوانين إلا في الموضوعات المحددة بالخطر الحال الجسيم والتي لا تحتمل التأخير، ومن حيث الزمان لا تصدر هذه القرارات إلا في غيبة المشرع الأصيل الممثل للشعب والمنتخب لمهمة التشريع، وإذا كان رئيس الدولة منتخبا أيضا من الشعب، فهو قد تم اختياره للحكم وتنفيذ القوانين لا لمهمة التشريع إلا في أضيق نطاق ممكن وعلى الوجه المبين في الدستور^(١). ولذلك يتعين على هذا المشرع الأصيل، أن يتولى رقابة ما اتخذه الرئيس من قرارات في غيبته. الأمر الذي ننتقل لتناوله بالبحث في الفصل التالي.

(١) د. محمد ربيع مرسى، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٦، ص ٥٥٨.

(٢) الدكتور/ رأفت فوده، الموازنات الدستورية، ص ٤٢٤ وما بعدها؛ الدكتور/ عادل الطبطيني، النظام الدستوري، مرجع سابق، ص ٦٠٩ وما بعدها.

الفصل الثاني

ممارسة الرقابة البرلمانية على مراسيم الضرورة

لما كانت السلطة التنفيذية تصدر لوائح الضرورة نيابة عن السلطة التشريعية، فقد أوجب المشرع الدستوري ضرورة عرض هذه اللوائح على السلطة التشريعية- صاحبة الاختصاص الأصيل – لتبدي رأيها بشأنها، فتقرها، أو ترفض الموافقة عليها. لأجل ذلك نتناول الرقابة البرلمانية على مراسيم الضرورة من خلال مبحثين:

المبحث الأول: العرض على المجلس التشريعي.

المبحث الثاني: سلطات المجلس التشريعي في رقابة مراسيم الضرورة

المبحث الأول

العرض على المجلس التشريعي

ينص الدستور على وجوب عرض هذه المراسيم على على البرلمان في المواعيد المحددة، ليمارس سلطته في رقابة مراسيم الضرورة. وقد أخذ بهذه القاعدة كل من الدستور الكويتي والدستور المصري، ولم تختلف المعالجة بينهما بصدد ذلك، إلا أن الدستور المصري الجديد (٢٠١٤) لا يجيز لرئيس الجمهورية إصدار لوائح الضرورة إلا في حالة كون البرلمان منحلًا أو منتهية ولايته، الأمر الذي يدعونا إلى توضيح موقف كل من الدستوريين على نحو مستقل من خلال مطلبين على النحو التالي.

المطلب الأول

العرض على مجلس الأمة في الدستور الكويتي

تنص المادة ٧١ من الدستور الكويتي في فقرتها الثانية على أن: "ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً 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 بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك، أما إذا 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 من آثارها بوجه آخر".

أ) مدلول وجوب العرض:

يقول المشرع الدستوري: "ويجب عرض هذه المراسيم...." المادة ٢/٧١ من الدستور الكويتي، وكان دستور عام ١٩٧١ (الملغى) ينص في المادة ١٤٧ منه على أن "ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب"، واختفت عبارة الوجوب من الدستور الحالي (٢٠١٤) وحل محلها عبارة "... على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد".

ولو أن عبارة الدستور الكويتي التي تماثل عبارة الدستور المصري (الملغى) أقوى وأوقع في الدلالة من عبارة الدستور المصري الجديد^(١)، إلا أن الأمر المترتب على عدم العرض والذي جاء بعجز المادة ١٥٦ من الدستور الجديد على أن "... فإذا

(١) كما اختفت أيضاً عبارة الوجوب من الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٢ (المعطل)، وحلت محلها عبارة "يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات لها قوة القانون تعرض على مجلس النواب أو مجلس الشورى بحسب الأحوال.....".

لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون..."، هذا الأثر يفيد أن غرض المشرع من عبارة الدستور الأخير، إنما هو وجوب العرض على مجلس النواب لمناقشتها وإقرارها أو رفضها.

وقد أصاب المشرع في كل من الكويت ومصر حينما جعل العرض ينصب على المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الدولة في شأن حالة الضرورة، فكلمة "المراسيم" و"القرارات" واضحة الدلالة في وجوب حمل هذه "المراسيم" أو "القرارات" بكامل نصوصها وإيداعها المجلس التشريعي حتى يتمكن هذا الأخير من دراستها وبحثها، وتكون بذلك رقابته فعالة ومستمرة ومحقة للأهداف المقررة. فالعرض لا يعنى مجرد إيداع كشف بأرقام هذه القرارات ومسمياتها، فذلك يعتبر في حكم عدم العرض^(١) ويأخذ جزاءه الذي نتناوله بالبحث فيما يأتي:

(ب) مدة العرض:

تختلف المدة التي يتعين عرض المراسيم بقوانين خلالها، بين ما إذا كان مجلس الأمة قائماً أم غير قائم ثم وهو ما نفضله على النحو التالي:

- ١- فإذا كان مجلس الأمة قائماً، وهو ما يكون إذا صدرت المراسيم بقوانين فيما بين أدوار الانعقاد داخل الفصل التشريعي الواحد، وجب عرض هذه المراسيم بقوانين عليه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إصدارها، ويقتضى احترام هذا الأجل دعوة المجلس لدور انعقاد غير عادي، إذا كان أول اجتماع له لاحق

(١) الدكتور/ رأفت فوده، الموازنات الدستورية، مرجع سابق، ص ٤٣٤، الدكتور/ فتحى فكرى، القانون الدستورى، الكتاب الثانى، ٢٠٠٠، ص ٥٠٨ وما بعدها، حيث يقول: ويأيداع القرارات بقوانين كاملة مجلس الشعب يتحقق العرض، أما مناقشة البرلمان لهذه القرارات وإبداء رأيه فيها فهي لا تدخل في معنى العرض، وإنما تأتي في مرحلة لاحقة عليه، فالخطاب الدستورى موجه فقط إلى رئيس الجمهورية، وليس إلى مجلس الشعب".

لصدور المرسوم أبعد من خمسة عشر يوماً، وهذا ما يحدث إذا كانت عطلة المجلس ستمتد إلى بعد هذه المهلة.

٢- أما إذا لم يكن المجلس قائماً، وهو ما يحدث إذا صدرت المراسيم بقوانين والمجلس قد حل أو انتهى فصله التشريعي، فإنه يتعين الانتظار إلى حين أول اجتماع للمجلس لعرضها عليه.

(ج) جزاء عدم العرض:

فإذا لم تعرض المراسيم بقوانين على مجلس الأمة في الموعد الذي حدده الدستور، سقطت بأثر رجعي، وزالت كافة آثارها القانونية، واعتبرت كأن لم تكن، جزاء من المشرع الدستوري على عدم عرضها على مجلس الأمة.

أما إذا عرضت المراسيم بقوانين على مجلس الأمة، مارس رقابته عليها، ولاسيما مدى توافر شرط الضرورة الذي يبرر إصدارها على وجه الاستعجال، وعلى ضوء ذلك يتخذ مجلس الأمة حيالها أحد المواقف التالية:

١- إما أن يقرر مجلس الأمة رفض المراسيم بقوانين، فتسقط بأثر رجعي من يوم صدورها، وتعتبر كأن لم تكن.

٢- وأما أن يقرر المجلس رفضها من يوم صدورها ولكن الآثار المترتبة عليها تعتبر نافذة.

٣- وأما أن يقرر المجلس رفضها من يوم صدورها، ولكنه يرى تسوية الآثار المترتبة عليها على الوجه الذي يراه.

ويلاحظ أن عدم موافقة مجلس الأمة على المرسوم بقانون، يعنى عودة النظام القانوني الذي كان قائماً قبل صدوره، فإذا كان المرسوم بقانون قد صدر معدلاً أو ملغياً لقانون نافذ، ولم يوافق عليه مجلس الأمة وألغاه، فإن القانون المعدل أو الملغى يستعيد قوته القانونية، ويعود نافذاً من جديد.

٤ - وأما أن يوافق عليها المجلس، فتدخل عندئذ في البناء القانوني للدولة. ويلاحظ أن الدستور لم يحدد أجلا لمجلس الأمة يتعين أن يبدي خلاله رأيه في المراسيم بقوانين التي تعرض عليه، ويترتب على ذلك أن هذه المراسيم متى عرضت على المجلس، احتفظت بقوتها القانونية، وتبقى نافذة، ولو طالت فترة نظرها أمام المجلس، ومع ذلك يكون نظرها أمام المجلس ولجانه له صفة الاستعجال^(١). ونعتقد أن من الأفضل معالجة هذا القصور الدستوري عن طريق تحديد مدة معينة يشترط أن تكون كافية، يتوجب على مجلس الأمة خلالها النظر في هذه المراسيم بقوانين^(٢).

(هـ) مدى جواز تعديل المرسوم بقانون قبل التصويت عليه من مجلس الأمة^(٣):

عرفنا أن المرسوم بقانون يمر بمراحل ثلاث، مرحلة قبل العرض على البرلمان، ومرحلة العرض على البرلمان، والمرحلة الأخيرة بعد تصديق البرلمان عليه. وبطبيعة الحال يمكن تعديل المرسوم بقانون في المراحل الثلاث السابقة وعلى النحو التالي:

١ - مرحلة قبل العرض على البرلمان:

في هذه المرحلة لا تزال الحكومة تملك، بموجب نظرية الضرورة، إصدار مراسيم بقوانين. كما تملك أن تعدلها كذلك بمراسيم بقوانين لاحقة عليه، على أنه يجب أن تعرض كافة المراسيم بقوانين الصادرة خلال هذه الفترة - الأصلية والمعدلة - على مجلس الأمة فور انعقاده.

(١) المادة (١١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

(٢) دكتور/ عادل الطيباني، النظام الدستوري، ص ٦٢١.

(٣) انظر في التفاصيل: الدكتور/ عادل الطيباني، بحث بعنوان سلطة مجلس الأمة تجاه تعديل المراسيم بقوانين قبل التصويت عليها، مجلة الحقوق، عدد ٣، ص ١٨، ١٩٩٤، ص ١٣ - ٢١.

وهنا نكون أمام أحد الاحتمالين التاليين:

الأول: أن مجلس الأمة لا يوافق على المرسوم بقانون الصادر من حيث المبدأ وهو ما يستتبع بالضرورة رفضه، ورفض كافة التعديلات التي أدخلت عليه، ويترتب على ذلك عودة القانون الملغى – إن وجد – للسريان من جديد.

الثاني: إن مجلس الأمة لا يعترض على المرسوم بقانون الصادر من حيث المبدأ ولكنه يعترض على تعديله – الذي تم خلال فترة الحل. وفي هذه الحالة يوافق المجلس على المرسوم بقانون الأصيل، ويرفض المرسوم بقانون المعدل له، مما يعنى استمرار المرسوم بقانون الأصيل وكأن أى تعديل لم يدخل عليه^(١).

٢ – مرحلة العرض على مجلس الأمة:

بما أن الحكومة عرضت المراسيم بقوانين على مجلس الأمة، فإن هذا يعنى انتهاء حالة الضرورة، وبالتالي غلق الباب أمامها بعديل المراسيم بقوانين عن طريق إصدار مراسيم بقوانين لاحقة لها.

غير أن ذلك لا يعنى غل يد الحكومة والنواب فى اقتراح تعديل المراسيم بقوانين خلال فترة العرض على المجلس إذا ما قدرت الحكومة أو بعض النواب وجوب تعديل بعضها، لاسيما وأن المادة (٧١) من الدستور إذا كانت قد أوجبت عرض المراسيم بقوانين على المجلس عند انعقاده فى حالة الحل، أو خلال (١٥) يوماً إذا كان فى

(١) الدكتور/ عادل الطبطباني، النظام الدستورى، ص ٦٢٣؛ الدكتور/ عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستورى والمؤسسات السياسية فى الكويت، ١٩٨٩، ص ٤٠٦ وما بعدها.

عطلة، إلا أن هذه المادة (٧١) لم تلزم المجلس أن يصدر قراراً بشأنها خلال مدة معينة، وهذا يعنى، أنه بمجرد عرض الحكومة المرسوم بقوانين على المجلس، تكون قد تحصنت من خطر الإلغاء مؤقتاً، وتبقى سارية المفعول، حاکمة للمراكز القانونية التي أنشأتها، أو عدلتها، إلى أن يبيت مجلس الأمة بالموافقة أو الرفض، ولو استطالت المدة.

ولا أدل على ذلك من الإشارة إلى أن بعض المراسيم بقوانين التي صدرت خلال فترة الحل عام ١٩٧٦، عرضت على المجلس عام ١٩٨١، لم يصدر المجلس قراراً بشأنها إلى اليوم، ومع ذلك تعرضت هذه المراسيم بقوانين إلى التعديل، عندما قرر المشرع ذلك.

غير أننا نرى وجوب أن يصوت المجلس أولاً على المرسوم بقانون المراد تعديله، فإذا أقره، أمكن بعد ذلك إجراء أى تعديل عليه قد يراه المجلس.

ومع ذلك فإن هناك احتمالاً – وقد حدث بالفعل – أن يعدل مجلس الأمة المرسوم بقانون قبل التصويت عليه (وذلك بأن يجري على نصوصه بعض التعديلات عن طريق اقتراح من قبل بعض النواب أو اللجان البرلمانية، ثم يعرض رئيس الجلسة المرسوم بقانون للتصويت عليه مع تلك التعديلات، فمجلس الأمة هو صاحب السلطة التشريعية- (المادة ٧٩ من الدستور)).

ففى هذه الحالة نعتقد أن قيام مجلس الأمة بتعديل المرسوم بقانون قبل التصويت عليه لإقراره، يعنى، فى واقع الأمر، موافقته الضمنية عليه، وذلك لأنه لا يمكن أن يكون المجلس قد وافق على إدخال تعديل على مرسوم بقانون لا يقبل به أصلاً، إذ يمكنه فى هذه الحالة رفضه، ثم إصدار القانون البديل له.

ولذلك نعتقد أن مجلس الأمة، إذا كان لم يبت، بعد، في المرسوم بقانون، ثم قرر إدخال تعديل عليه بقانون، فإن هذا يعني، ضمناً الموافقة على المرسوم بقانون الأصيل ولا يكون المجلس بعد ذلك بحاجة للتصويت عليه بالموافقة أو الرفض.

ويبدو مما سبق أن مجلس الأمة يحق له 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 بقانون) إذا كان التعديل مقترحاً من قبل الحكومة^(١).

٣ - مرحلة تصديق البرلمان على المرسوم بقانون:

لا تثار أي صعوبات - في هذه المرحلة - فبمجرد موافقة مجلس الأمة على المرسوم بقانون يصبح قانوناً، وبالتالي يستطيع المجلس أن يباشر تجاهه سلطته بالتعديل أو الإلغاء، وفقاً لأحكام الدستور، واللائحة الداخلية للمجلس.

وإذ يتضح من العرض السابق أن المشكلة الأساسية تثور في مرحلة عرض المراسيم بقوانين على المجلس وقبل تصويته بالموافقة أو الرفض، يرى بعض الفقه^(٢)، أن الحل الأمثل لتجنب هذه المشكلة أن يتجه مجلس الأمة إلى رفض المرسوم بقانون بمجرد عدم موافقته على بعض نصوصه، مع إعطائه إمكانية تعديل هذه النصوص، عن طريق تعديل اللائحة الداخلية للمجلس، والسماح لبعض الأعضاء بتقديم

(١) الدكتور/ عادل الطيباني، النظام الدستوري، ص ٦٢٥؛ الدكتور/ عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية، ص ٤٠٦ وما بعدها؛ الدكتور/ محمود صبحي على، الرقابة على دستورية اللوائح في النظم المقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١١، ص ٣٠٦ - ٣٠٩.

(٢) الدكتور/ عادل الطيباني، النظام الدستوري، ص ٧٢٧.

اقترح بقانون لتعديل هذه الأحكام، على أن ينظر هذا التعديل فى نفس الجلسة التى ينظر فيها المرسوم بقانون بعد أن يصوت عليه المجلس بالموافقة، وبذلك يمكن للمجلس أن يعدل فى المرسوم بقانون دون أن يخالف القواعد الدستورية التى تحكم هذا الموضوع.

المطلب الثانى

العرض على المجلس التشريعى فى مصر

اختلفت طريقة معالجة العرض على المجلس التشريعى فى دستور ٢٠١٤ عن الدساتير التى سبقته فى أن ذلك الدستور قد نص – صراحة – على وجوب قيام الرئيس بدعوة مجلس النواب إلى اجتماع طارئ لعرض الأمر عليه – فى حالة الضرورة – ليقرر بنفسه الإجراءات التشريعية اللازمة، الأمر الذى حملنا على التمييز – فى البحث بين دستور ٢٠١٤ والدساتير السابقة عليه على النحو التالى:

أولاً: العرض على المجلس التشريعى فى دستور ٢٠١٤:

ذكرنا فيما سبق أن المادة ١٥٦ من الدستور المصرى الحالى (٢٠١٤)، قد أزال كل لبس حول وجوب قيام رئيس الجمهورية بدعوة المجلس التشريعى لانعقاد طارئ طالما كان المجلس قائماً^(١)، وذلك ليتخذ ما يراه من إجراءات تشريعية مناسبة

(١) والجديد الذى أتت به تلك المادة من الدستور الجديد أنها نصت على وجوب دعوة الرئيس للبرلمان فى هذه المادة المتعلقة بحالة الضرورة، بينما فى ظل دستور ١٩٧١ (الملغى) فإن الفقه يستند إلى المادة ١٠٣ من الدستور التى كانت تنص على أن: "يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب لاجتماع غير عادى فى حالة الضرورة أو بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس الشعب...". راجع فى ذلك الدكتور/ سامى جمال الدين، لوائح الضرورة، ص ٧٩، ٨٠. ولعله يجدر =

لمواجهة حالة الضرورة التي استجدت، وبالتالي فلا مجال لبحث تدخل السلطة التنفيذية بإصدار لوائح الضرورة طالما كان المجلس التشريعي قائماً. فقد ميزت تلك الماد بين حالتين: حالة كون المجلس منعقداً وحالة كون غير منعقد.

(أ) حالة كون المجلس منعقداً:

فقد نصت تلك المادة على أن "إذا حدث في غيبة مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب لاجتماع طارئ لعرض الأمر عليه لاتخاذ ما يراه بشأنه".

وهكذا أولى هذا النص مجلس النواب القيام بدوره التشريعي لمواجهة حالة الضرورة، إلى أن يتم اجتماعه بناء على دعوة من رئيس الجمهورية^(١)، ودعوة المجلس للاجتماع هي أمر وجوبي على رئيس الجمهورية، فليس له أن يتدخل بإصدار لوائح ثم يدعو المجلس لعرضها عليه، إذ أن النص واضحاً في أنه: "يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب...." ولم يقل "لرئيس الجمهورية أن يدعو....".

بالذكر أنه في فترة العطلة السنوية لمجلس الشعب فإن دعوة ذلك المجلس للانعقاد وإنما كانت لعرض اللوائح التي أصدرها رئيس الجمهورية عليه بينما، كان الفقه ينادى باستبعاد حالة العطلة السنوية من تطبيق المادة ١٤٧ من الدستور على أساس أنه إذا استجدت ضرورة تدعو إلى التدخل التشريعي فإن دعوة المجلس صاحب الولاية في التشريع لمواجهة تكون أولى من قيام الرئيس بإصدار لوائح الضرورة، ثم دعوة المجلس للانعقاد لعرضها عليه، وهذا ما أخذ به الدستور الجديد الصادر عام ٢٠١٤. يراجع في ذلك: الدكتور/ يسرى محمد العصار، الإصلاح الدستوري بين الحلول الجزئية والحل الشامل، بحث منشور بمجلة الدستورية، العدد التاسع، السنة الرابعة، إبريل ٢٠٠٦، ص ٤٣ - ٤٤؛ الدكتور/ محمد رفعت عبد الوهاب، تعديلات ضرورية لدستور ١٩٧١ أو بالأحرى الحاجة إلى وضع دستور جديد، بحث منشور بمجلة الدستورية، العدد سالف الذكر، ص ٦١.

(١) راجع في ظل دستور ١٩٧١ الملغى: الدكتور/ عبد الحميد أبو زيد، القضاء الدستوري شرعاً ووضعا، دار النهضة العربية، بدون تاريخ، ص ٤١٤؛ الدكتور/ عبد الغنى بسيونى، الوسيط فى النظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٩١، ص ٧٨١.

وباستقراء نص المادة (١٥٦) من الدستور الجديد – سالف الذكر – نعتقد أنه إذا حدث ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب إلى اجتماع طارئ لعرض الأمر عليه فى حالتين:

١ – فترة العطلة السنوية:

وهى الفترة التى تفصل بين أدوار الانعقاد سواء أكانت أدوار انعقاد عادية أم غير عادية، وطبقاً للمادة ١١٥ من الدستور الصادر عام ٢٠١٤ يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد للدور العادى السنوى قبل يوم الخميس الأول من شهر أكتوبر، فإذا لم تتم الدعوة، يجتمع المجلس بحكم الدستور فى اليوم المذكور، ويستمر دور الانعقاد العادى لمدة تسعة أشهر على الأقل، ويفض رئيس الجمهورية دور بعد موافقة المجلس ولا يجوز ذلك قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة.

وبموجب المادة ١١٦ يجوز انعقاد مجلس النواب فى اجتماع غير عادى لنظر أمر عاجل بناء على دعوة من رئيس الجمهورية أو طلب موقع من عشر أعضاء المجلس على الأقل.

٢ – فترة ما بين الفصلين التشريعيين:

وهى الفترة التى تكون بعد انتهاء المدة الدستورية للمجلس القديم، وبداية انعقاد المجلس المنتخب الجديد.

وعلى ذلك إذا كانت الضرورة التى تؤدى إلى إصدار لوائح لمواجهتها، تؤدى أيضاً إلى استحالة إجراء الانتخابات فى الميعاد، فعندئذ يجب على رئيس الجمهورية دعوة المجلس القديم لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، بالإضافة إلى مشروع قانون مدته لحين انتخاب المجلس الجديد^(١).

(١) الدكتور/ ممدوح عبد الحميد السيد، سلطات الضبط الإدارى فى الظروف الاستثنائية، أكاديمية الشرطة، القاهرة، ١٩٩١، ص ١٣١؛ دكتور/ سامى جمال الدين، لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص ٨٥ وما بعدها.

(ب) حالة كون المجلس غير منعقد:

يكون مجلس النواب غير منعقد – طبقاً للدستور الجديد – فى الفترة ما بين الفصلين التشريعيين، وفى الفترة التى تعقب حل البرلمان.

(١) فترة ما بين الفصلين التشريعيين:

وهى الفترة التى تعقب انتهاء المدة الدستورية للمجلس القديم إلى حين انتخاب مجلس جديد، وقد سبق لنا بحثها فى الفقرة السابقة، إلا أن الفرض هنا أن حالة الضرورة التى تؤدى إلى تدخل السلطة التنفيذية لمواجهتها بإصدار لوائح الضرورة، لا تؤدى إلى استحالة إجراء انتخابات المجلس الجديد، فعندئذ يجوز لرئيس الجمهورية إصدار لوائح (قرارات بقانون) تعرض على المجلس الجديد خلال خمسة عشر يوماً من انعقاده لمناقشتها وإبداء الرأى فيها وإقرارها خلال تلك المدة الوجيزة^(١).

وفى الدستور المصرى الجديد يكون حل مجلس النواب فى حالتين:

الحالة الأولى نصت عليها المادة ١٤٦ من ذلك الدستور، عندما يكلف رئيس الجمهورية رئيساً للوزراء للمرة الثانية ولا تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً فعندئذ يعد المجلس منحلًا، ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل وفى جميع الأحوال يجب ألا يزيد مجموع مدد الاختيار المنصوص عليها فى هذه المادة على ستين يوماً، وفى حالة حل مجلس النواب يعرض رئيس الوزراء تشكيل حكومته وبرنامجه على مجلس النواب الجديد فى أول اجتماع له.

(١) الدكتور/ رأفت فوده، الموازنات الدستورية، مرجع سابق، ص ٤٢٧؛ الدكتور/ محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الدستورى شرعاً وقضاءً، مرجع سابق، ص ٤١٦؛ الدكتور/ عبد الغنى بسيونى، الوسيط فى النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٧٨١.

أما الحالة الثانية فقد نص عليها في المادة ١٣٧ التي نصت على أن "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"^(١).

جاء ذلك في المادة ١٣٧ من الدستور الصادر عام ٢٠١٤ التي أوردت: "يصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء استفتاء 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 العشر التالية لإعلان النتيجة النهائية.

ولا يخفى ما يعترى النص سالف الذكر من غموض إذ يقرر أنه لا يجوز حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، ولم يبين ماهية الضرورة التي تبيح لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب.

(١) في الدستور الملغى، كان حل مجلس الشعب في حالتين: الأولى ورد النص عليها في المادة ١٣٣ من الدستور بعد تعديلها في ٢٦ مارس ٢٠٠٧ وتتعلق بعدم موافقة مجلس الشعب على برنامج الوزارة الجديد، بعد استقالة الوزارة التي قبلها لعدم موافقة المجلس - أيضاً - فهنا يجوز لرئيس الجمهورية أن يحل مجلس الشعب، والحالة الثانية ورد النص عليها في المادة ١٣٦ من ذلك الدستور وتتعلق بإصدار رئيس الجمهورية قراره بحل مجلس الشعب عند الضرورة وبعد أخذ رأى رئيس مجلس الوزراء.

راجع بشأن الدستور الملغى وسلطة رئيس الجمهورية في إصدار لوائح الضرورة في غيبة المجلس في ظل الدستور الملغى، أستاذنا الدكتور/ رأفت فوده، المرجع السابق، ص ٣٢٨.

مشكلة مدة العرض وصياغة المادة ١٥٦ من الدستور الجديد:

جاء بنص المادة ١٥٦ من دستور ٢٠١٤: "..... 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...".

وغير خاف ما يحمله هذا النص من عوار ففضلاً عن عوار الصياغة، فإن صياغة هذا النص قد انطوت على عدة مشكلات:

أولها: أن هذا النص قد حدد مدة خمسة عشر يوماً لعرض القرارات بقوانين التي اتخذها رئيس الجمهورية ومناقشتها والموافقة عليها.

ونعتقد أن هذه المدة قصيرة جداً خصوصاً وأن هذه المدة ليست للعرض فقط، وإنما (لعرض القرارات ومناقشتها والموافقة عليها أو رفضها، وقد تكون الضرورة قد طالت مدتها أو استدعت أخذ قرارات كثيرة لا تتسع المدة المذكورة لعرضها ومناقشتها والموافقة عليها. وعلى سبيل المثال فقد طالت غيبة المجلسي النيابي بعد ثورة ٢٥ يناير حتى تم انتخاب برلمان جديد^(١). حيث انعقدت أول جلسة لمجلس النواب المنتخب – (بعد الأحداث التي شهدتها البلاد في الثالث من يوليو ٢٠١٣). – في العاشر من يناير ٢٠١٦، وخلال هذه المدة كانت السلطة التنفيذية تقوم بدور المشرع وتجمع معه

(١) في : ٢٠١٢/٠٦/١٦ أعلن رئيس المجلس العسكري الحاكم في مصر، المشير/ حسين طنطاوي السبت حل مجلس الشعب رسمياً تنفيذاً لحكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في ٢٠١٢/٠٦/١٤ - والذي أكد ان المجلس "غير قائم بقوة القانون" نظراً لعدم دستورية القانون الذي انتخب على اساسه. منشور في ٢٠١٢/٠٦/١٦، علي الموقع الإلكتروني ل. (فرانس ٢٤)

<http://www.france24.com/ar/20120616-%D9%85%D8%B5%D8%B1->

تاريخ الزيارة ٢٠١٦/٣/١٣ – الساعة ٣ مساءً.

السلطة التنفيذية، الأمر الذي أدى إلى صدور الكثير من القرارات التي تستلزم العرض على البرلمان لمناقشتها والموافقة عليها. وكثيراً من هذه القوانين كان فيه تغول على الحريات العامة والشخصية، وقد ارتأت السلطة التنفيذية أنها كانت في حالة ظروف استثنائية حال إصدارها^(١). وقد قيل أن إجمالي عدد القرارات بقوانين التي صدرت في

- (١) فعلى سبيل المثال فقد صدر في الفترة من ١٤/١/١ حتى ١٠/٣١ - وحدها - عدد كبير من القرارات بقوانين لعل من أخطرهما:
- القرار بقانون رقم ٤ لسنة ٢٠١٤ المنشور بالجريدة الرسمية عدد شهر يونية ٢٠١٤ بفرض ضريبة إضافية مؤقتة على الدخل.
 - القرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ بإصدار قانون مجلس النواب، منشور بعدد الجريدة الرسمية الصادر في ٢٠١٤/٦/٥.
 - القرار بقانون رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٤ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية، عدد الجريدة الرسمية في ٢٠١٤/٦/٥.
 - القرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٤ بتعديل بعض أحكام قوانين العقوبات والإجراءات الجنائية والقانون رقم ٣٩٦ لسنة ١٩٥٦ في شأن تنظيم السجون، عدد الجريدة الرسمية في شهر يونيو ٢٠١٤.
 - القرار بقانون رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٤ بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧، منشور بالجريدة الرسمية عدد يونيو ٢٠١٤.
 - القرار بقانون رقم ٥٢ لسنة ٢٠١٤ بتعديل بعض أحكام تنظيم الجامعات، منشور بالجريدة الرسمية العدد ١٥ مقرر في ٢٠١٦/٦/٢٦.
 - القرار بقانون رقم ٥١ لسنة ٢٠١٤ بتنظيم ممارسة الخطابة والدروس الدينية في المساجد وما في حكمها، العدد ٢٣ تابع في ٢٠١٤/٦/٥.
 - القرار بقانون رقم ٥٤ لسنة ٢٠١٤ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٢١ لسنة ٢٠٠٨ بتعديل قانون المرور الصادر بالقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٣، الجريدة الرسمية العدد ٢٦ مكرر (هـ) في ٢٠١٤/٧/٢.
 - القرار رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى لدخول العاملين بأجهزة الدولة، منشور بعدد الجريدة الرسمية رقم ٢٦ مكرر (ج) في ٢٠١٤/٧/٢.
 - قرار رئيس الجمهورية المؤقت بإصدار القانون رقم (١٠٧ لسنة ٢٠١٣)، بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات الجريدة الرسمية، العدد ٤٧ مكرر في الصادر في ٢٤ نوفمبر ٢٠١٣.

=

غياب البرلمان ٤٤٠ قراراً^(١).

وكان من الطبيعي، أنه لو قدر لكل هذه القرارات أن تعرض على المجلس التشريعي. فإنه لن تكفى عشرات أضعاف هذه المدة لعرض كل هذه القرارات بقوانين ومناقشتها ثم (الموافقة عليها).

غير أنه حين عرضت هذه القوانين على مجلس النواب وافق عليها - جميعاً - في ثلاثة عشر يوماً^(١) - فقط - وكانت موافقته شكلية - بحتة - دون أن يبحث مدى

- قرار رقم ١٣٦ لسنة ٢٠١٤ في شأن تأمين وحماية المنشآت العامة والحيوية، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ٩٣ مكرر (ج) في ٢٧/١٠/٢٠١٤.

- قرار رقم ٣٦٦ لسنة ٢٠١٤ بإعلان حالة الطوارئ في بعض مناطق سيناء، العدد ٤٣ مكرر في ٢٤/١٠/٢٠١٤.

- قرار رقم ١٨٧ لسنة ٢٠١٤ بتشكيل اللجنة العليا للإصلاح التشريعي، الجريدة الرسمية، العدد ٢٤ مكرر في ١٥/٦/٢٠١٤.

(١) تصريح لعضو مجلس النواب/محمد صلاح خليفة، أن: "إجمالي عدد القرارات بقوانين التي صدرت في غياب البرلمان ٤٤٠ قراراً منها ٩٦ قراراً في ٢٠١٣ و ٢٢٢ في العام ٢٠١٤ و ١٢٢ آخرين في العام ٢٠١٥، منها عدد كبير من القرارات متعلق بالموازنة العامة ويصل إلى ٢١٤ قراراً، وجزء آخر لاتفاقيات التنقيب عن البترول بلغت ٦٨ قراراً، ليكون المتبقي ١٥٨ قراراً بقانون تم توزيعها على اللجان كل على حسب اختصاصه". - منشور علي الموقع الإلكتروني ل. (مجلس مصر ٢٤) <http://www.maglesmisr.com/213-2/>

تاريخ الزيارة ٢٠١٦/٣/١٣ - الساعة ٥ مساءً.

(٢) "حيث ينص الدستور في مادته ١٥٦ على وجوب قيام مجلس النواب بعرض والمناقشة والموافقة على القوانين التي صدرت في غيبة البرلمان خلال ١٥ يوماً من انعقاد المجلس. فالبرلمان انعقد، يوم الأحد العاشر من يناير ٢٠١٦، ويومي الأحد والاثنين (١١، ١٢) خصصا لانتخاب رئيس المجلس وأحد الوكيلين واليوم الثالث سيكون مخصصاً لاستكمال انتخاب الوكيل الثاني للمجلس وبهذا سيكون مر يومين دون أي يبدأ البرلمان في مناقشة القوانين التي صدرت في غيبته، وهو ما يزيد من صعوبة الأمر، خاصة مع كثرة عدد القوانين ومع عدم وجود رؤية للقوى السياسية بالبرلمان حول آلية مناقشة القوانين وتزداد صعوبة الموقف مع الأثر المترتب على عدم موافقة البرلمان على القوانين وأن يزول بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون". دراسة منشورة علي الموقع الإلكتروني ل. (برلماني). - <http://www.parlmany.com/News/7/27985>

توافر أو انتفاء حاله الضروره^(١). أو الظروف التي تتوافر بها حالة تسوغ لرئيس الجمهورية سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتمل التأخير إلى حين انعقاد مجلس النواب. باعتبار أن تلك الظروف هي مناط هذه الرخصة وعلّة تقريرها. أو ما إذا كانت تلك القرارات بقوانين قد مست الضرورة موضوعها؟ أم أنها من قبيل الموضوعات المحجوزة للمشرع الأصلي؟. ولم يستثن المجلس من تلك القرات بقوانين سوى قانون الخدمة المدنية^(٢)، لا لأن ظروف الضرورة لم تتطرق إليه، وإنما بسبب ما لاقاه من اعتراضات كبيرة من قبل المواطنين.

وإن كنت لم أوت من الخبرة والتجربة، كما تنقضي الجراة. لمناقشة وتحليل موقف مجلس النواب المصري إزاء هذا العدد الضخم من القرارات التي صدرت في غيبته. والتي تم الموافقة عليها في الفترة من ١٣ إلى ٢٥ من يناير ٢٠١٦. دون أدنى مناقشة – حيث تفصلني عنها، أيام قليلة، حال تدوين هذه السطور. إلا أنني - من وجهة نظر قانونية بحتة، وبعيدا عن السياسة- أود أن أبدي بعض الملاحظات على مسلك ذلك البرلمان.

=

تاريخ الزيارة ٢٠١٦/٣/١٣ - الساعة ٦ مساء.

- (١) والأغرب أنه حين عرض أحد هذه القرارات بقوانين على المحكمة الدستورية العليا، وإن كانت قد حكمت بعدم دستورية ذلك القرار بالقانون الذي حمل رقم ٢٠٢ لسنة ٢٠١٤، في شأن تقسيم دوائر انتخابات مجلس النواب؛ لمخالفة المادة الثالثة منه وكل من الجدول المرافق له ومذكرته الإيضاحية، للدستور. فإنها لم تؤسس قضائها على انتفاء حاله الضروره. ولم تناقش الظروف التي تتوافر بها حالة تسوغ لرئيس الجمهورية سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتمل التأخير إلى حين انعقاد مجلس النواب. حكم المحكمة في القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٨ لسنة ٣٧ قضائية "دستورية"، الأول من مارس سنة ٢٠١٥م، الجريدة الرسمية - العدد ٩ (مكرر) - السنة الثامنة والخمسون في أول مارس سنة ٢٠١٥م، وسوف نتناوله بالتفصيل في الفصل التالي عند بحث الرقابة القضائية على لوائح الضرورة.
- (٢) قرار رئيس الجمهورية بقانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ والمنشور بالوقائع المصرية بالعدد ١١ بتاريخ ٢٠١٥/٣/١٢.

و اول ما لاحظناه علي مسلك اعضاء البرلمان – حال اقرار تلك القوانين- هو التعجل الشديد في اقرارها بل ومحاولة ابتكار طرق جديدة في الاستعجال بتلك الموافقة. ذلك الاستعجال الذي جعل احد الأحزاب الممثلة في ذلك البرلمان^(١) يقترح تقسيم للقوانين التي صدرت في غياب البرلمان لتوزيعها على لجان المجلس الـ١٩ ، لمناقشة وطرح التعديلات المقترحة عليها أو الموافقة عليها^(٣).

والملاحظة الثانية ، هي الخشية من ان تمر المدة المقررة في المادة ١٦٥ (١٥ يوما) دون ان يتمكن البرلمان من اقرار تلك القوانين ، وللق – من وجهة نظرنا – ان تلك الخشية لم تكن خشية علي دولة القانون او علي الدستور ، وانما هي خشية علي مصير البرلمان نفسه تلك الخشية التي جعلت رئيس ذلك البرلمان^(١) يصرخ مطالباً

(١) النائب محمد صلاح خليفة المتحدث باسم الكتلة البرلمانية لحزب النور، وقد أشار إلى أن الدكتور أحمد خليل خير الله رئيس الكتلة البرلمانية للحزب، تقدم بهذا المقترح للدكتور علي عبدالعال رئيس المجلس، خلال كلمته أمام المجلس أمس، وذلك كجزء من مساهمة كتلة الحزب لإجاز المناقشة والمراجعة في الوقت المحدد دستورياً بـ ١٥ يوماً دراسة منشورة علي الموقع/ <http://www.maglesmisr.com/213-2> مصر لمجلس الأليكتروني .

تاريخ الزيارة ٢٠١٦/١٣٣ – الساعة ٦ مساءً.

(٢) وأكد النائب علاء عبد المنعم عضو ائتلاف دعم مصر، أن الدستور نص علي موافقة البرلمان علي القوانين ولم يحدد هل الموافقة مبدئية أم نهائية، ولأن المواعمة تقتضي الاكتفاء بالموافقة المبدئية لأن لو تمسكنا بالموافقة النهائية علي القوانين فأننا سندخل في دوامة ولا يمكن باى حال الانتهاء من القوانين لان الموافقة النهائية تستدعي مناقشة القانون مادة مادة، لافتاً إلى أن قانون مثل قانون الخدمة المدنية يحتاج لوحدة ١٥ يوماً .

لكن الدكتور صلاح فوزى رئيس قسم القانون الدستوري بجامعة المنصورة وعضو لجنة إعداد الدستور، يحذر من الاكتفاء بالموافقة المبدئية، وقال في تصريحات لـ"برلماني" أن الدستور لم يحدد نوع الموافقة هل مبدئية أم نهائية، وهذا يحتم علينا أن نأخذ بالموافقة النهائية، وتابع قائلاً: إن اكتفاء المجلس بالموافقة المبدئية يمكن أن يفتح باب الطعن بعدم دستورية القوانين التي أقرها البرلمان ونفتح الباب أمام احتمال الحكم لصالح الطعن وزوال الأثر لهذه القوانين وندخل في مرحلة ارتباك تشريعي" – المرجع السابق .

(٣) المرجع السابق.

الأعضاء ، بمراعاة الظروف والوقت للانتهاء من مناقشة وإقرار القوانين التي صدرت في غياب البرلمان، قائلاً: «لدينا ٢٢٠ قراراً بقانون لم نناقشها حتى الآن، ولم يعد أمامنا من الوقت المحدد لمراجعة هذه القوانين وإقرارها، وفقاً للمادة (١٥٦) من الدستور، سوى أربعة أيام فقط، وهو ما يتطلب من النواب تحمل المسؤولية لإقرارها، حفاظاً على الاستمرار القانوني للدولة». وأوضح «عبدالعال» أن إقرار القوانين الصادرة في غياب البرلمان، يترتب عليه تسوية الأوضاع السابقة لتلك القوانين، ويحق لأي نائب تقديم تعديلات عليها بعد ذلك. وكرر «عبدالعال» كلمة «يдахمنا الوقت»، ثلاث مرات في أقل من ١٥ دقيقة، متابعاً: «أنا لا أستطيع كرئيس لمجلس النواب تحمل المسؤولية التاريخية لانتهيار النظام القانوني للدولة، نحن نبني البلد، ويظل الحق قائماً للمجلس في مناقشة القرارات بقوانين وتعديلها بعد الانتهاء من إقرارها، لذا أرجو أن نساعد في بناء الدولة».

والملاحظة الثالثة ان البرلمان اقر تلك القرارات – جميعها- دون مناقشة ودون مراعاة الضوابط القانونية لحالة الضرورة. ودون مراعاة ما اذا كان يجوز لراس السلطة التنفيذية اصدار تلك القوانين؟ ام انها من غير القوانين الذي يجوز التطرق لها مثل قانون انتخاب مجلس النواب^(١) والقوانين المحجوزة للمشرع^(٢) ؟ .

(١) فمن القوانين التي أقرها البرلمان، القرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ بإصدار قانون مجلس النواب، منشور بعدد الجريدة الرسمية الصادر في ٢٠١٤/٦/٥. وقد سبق لنا بيان استقرار الفقه على أن قوانين الانتخابات ليس من القوانين التي تنطبق عليها الضرورة، وأنه لا يجوز لرئيس الدولة إصدار مثل هذه القوانين بقرارات، فنحيل إليه. درءاً للتكرار. راجع ص ٢٦١-٢٦٣ .

(٢) فعلى سبيل المثال: من القوانين التي أقرها البرلمان، القرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٤ بتعديل بعض أحكام قوانين العقوبات والإجراءات الجنائية والقانون رقم ٣٩٦ لسنة ١٩٥٦ في شأن تنظيم السجون، عدد الجريدة الرسمية في شهر يونيو ٢٠١٤؛ وقد سبق لنا بيان استقرار الفقه والقضاء، على أن الموضوعات المحجوزة للقانون ولا يجوز لرئيس الدولة إصدار مثل هذه القوانين بقرارات، فنحيل إليه. درءاً للتكرار. راجع ص ٢٦٦-٢٧٤ .

وننتهي من تلك الملاحظات الي ان رغم موافقة البرلمان علي تلك القرارات بقوانين الا اننا نستطيع ان نقرر ان الرقابة البرلمانية لم تتحقق علي الوجه الذي حدده الدستور في المادة ١٥٦ منه .

وان جاز لمثلي ان يبرر ذلك ، فأنني – ومن وجهة نظري ايضا – اعود الي ما قرره الفقه المصري^(٣) – بحق حينما قرر ان المادة ١٤٧ (تقابل المادة ١٥٦ من الدستور الجديد)، تتطلب وجود بيئة دستورية تقوم علي العناصر الاتية : ١- وجود دولة قانونية. فتلك المادة هي تنظيم قانوني. وفي ظل سيادة القانون. ولتثبيت حكم القانون، في اوقات الازمات حيث اراد المشرع الدستوري التاكيد علي ان الظرف الاستثنائي الذي يواجهه الدولة، لايبيح لها الخروج علي قوعد المشروعية بلا ضوابط او قيود .

٢- لا وجود لهذه المادة في اوقات اندماج السلطة او تنفيذها فكما سبق القول حياة تلك المادة رهن بوجود الدستور وتحقق مبدء الفصل بين السلطات ، ووجود حياة نيابية فهي جائت ايضا للحفاظ علي كل هذه المبادئ ولتدعيم وجودها عند قيام ظروف استثنائية قد تهددها.

والحق – من وجهة نظري وحدي (وقد أكون مخطئا) - أن هذه البيئة الدستورية، يصعب القول بها في ظل قانون انتخابات مجلس النواب الذي وضع من قبل

(٣) الدكتور/ رأفت فوده: الموازنات الدستورية، مرجع سابق، ص ٤١٠ – ٤١٢؛ الدكتور/ ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري، ١٩٨٦، مرجع سابق، ص ٢٢٤؛ الدكتور/ سامي جمال الدين: لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص ٩٥ وما بعدها؛ الدكتور/ أحمد مدحت علي، مرجع سابق، ص ٢٦٠.

السلطة التنفيذية- (والذي وافق عليه مجلس النواب أيضا) - لتشكل به البرلمان على النحو الذي تريده^(١).

وثانيهما: أن صياغة النص تقضى بأن مجلس النواب يجب أن ينتهي إلى الموافقة على تلك القرارات بقوانين، إذ تقول المادة: "على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها!!)... وإذا كانت الموافقة عليها على هذا النحو أمر حتمي فلأى سبب يكون العرض والمناقشة، هذا فضلا عن أن هذه الصياغة تخالف بما جاء بعجز تلك المادة والتي تقرر: أن "فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون"، فهذه الصياغة الأخيرة تخالف ما جاء بالفقرة السابقة عليها إذ تقرر أنه يمكن للمجلس أن يرفض الموافقة على القرارات بقوانين الصادرة في حالة الضرورة.

والحل لهذه المشكلات يكون بإجراء تعديل دستوري يتضمن إعادة صياغة هذه المادة بطريقة منطقية تتضمن عرض هذه القرارات على البرلمان خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان البرلمان قائماً وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي.

ولعلنا يتضح من العرض السابق أن صياغة المادة ٧١ من الدستور الكويتي تفضل نظيرتها (المادة ١٥٦) من الدستور المصري الجديد.

ثانياً: العرض على المجلس التشريعي في دستور ٢٠١٢ (المعطل):

أن الجديد الذي أتى به الدستور الصادر عام ٢٠١٢ أنه أناط بمجلس الشورى سلطة التشريع إلى جانب مجلس النواب وبالتالي فإنه أوجب (في المادة ١٣٢) - عرض القرارات بقوانين التي تصدر لمواجهة الضرورة على أي من المجلسين في حالة

(١) القرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ بإصدار قانون مجلس النواب، منشور بعدد الجريدة الرسمية الصادر في ٢٠١٤/٦/٥.

قيامه، بعد ذلك لا تختلف الإجراءات والمواعيد عما جاء فى دستور ١٩٧١ (المغى) الذى ننتقل لبحث الأمر فيه فيما يأتى:

ثالثاً: العرض على المجلس التشريعى فى دستور ١٩٧١ (المغى):

تطلبت المادتان ١٤٧ من الدستور المصرى و ٧١ من الدستور الكويتى عرض لوائح الضرورة^(١) على مجلس البرلمان ليبدى رايه بشأنها سواء بالقبول أو بالرفض. ويختلف ميعاد عرض لوائح الضرورة على مجلس الشعب أو مجلس الأمة بين حالتين:

الحالة الأولى: حالة قيام المجلس، وفيها يتعين دعوة المجلس للانعقاد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور لوائح الضرورة، ويقتضى احترام هذا الميعاد دعوة المجلس لاجتماع غير عادى، وذلك إذا كان أول اجتماع له بعد صدور لائحة الضرورة،

(١) اختلف الفقه فى تحديد المقصود بالعرض إلى اتجاهين الأول: ذهب إلى أن العرض يفيد إيداع نصوص لوائح الضرورة كاملة، ومناقشتها، والتصويت عليها بالموافقة أو بالرفض. (تبنى هذا الاتجاه الدكتور/ سامى جمال الدين - لوائح الضرورة وضماتة الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص ٨١، وأيده فى ذلك الدكتور/ ثروت عبد الهادى، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية فى جمهورية مصر العربية والرقابة عليها، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص ٢٧٩؛ وكذلك الدكتور/ شاكى راضى شاكى، اختصاص القاضى الدستورى بالتفسير الملزم، فى جمهورية مصر العربية والرقابة عليها، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، هامش ص ٣٥٥). والثانى: وهو الاتجاه الغالب وقد ذهب إلى أن عرض لوائح الضرورة على مجلس الشعب يتحقق بمجرد إيداعها مجلس الشعب، ومن أنصاره الدكتور/ فتحى فكرى، وجيز القانون البرلمانى فى مصر، ٢٠٠٦، ص ٤٥٦؛ الدكتور/ رأفت فوده، الموازنات الدستورية، المرجع السابق، ص ٤٣٤؛ الدكتور/ علاء عبد المتعال، الرقابة على سلطة رئيس الدولة التشريعية فى الظروف الاستثنائية، دار النهضة العربية، بدون تاريخ، ص ٧٠؛ الدكتور/ محمد ربيع مرسى، السلطة التشريعية لرئيس الدولة فى النظم الحديثة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٦، الدكتور/ نومان فالج: الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة فى النظم السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٧.

أبعد من خمسة عشر يوماً^(١).

وقد تبنت المحكمة الدستورية العليا هذا الاتجاه وأكدت بأن "مواعيد وإجراءات عرض القرارات المشار إليها على مجلس الشعب، تختلف باختلاف ما إذا كان المجلس منحلًا أو موقوفًا أو قائمًا، فإذا كان المجلس منحلًا أو موقوفًا، وجب عرض القرارات المشار إليه عليه في أول اجتماع له فور انعقاده، أما في غير هاتين الحالتين – الوقف والحل – فيتعين أن يدعى المجلس للانعقاد لعرض تلك القرارات عليه خلال فترة زمنية محددة هي خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها"^(٢).

إلا أن المحكمة الدستورية العليا عادت لتتبني مفهومًا مغايرًا لما تقدم، لتحقق العرض على مجلس الشعب، وبحيث أصبح يقتصر على مجرد إيداع لوائح الضرورة أمامة مجلس الشعب، ودون أن يدخل في هذا المفهوم دعوة المجلس للانعقاد لاجتماع غير عادي.

ففي معرض بحثها لدستورية القرار بقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ أكدت أن "القرار المطعون فيه قد صدر أثناء العطلة السنوية لمجلس الشعب، بما يقتضى عرضه على المجلس أثناء المدة المشار إليها، وهو العرض الذي يتم بإيداع القرارات بقوانين المجلس وإحالتها إلى اللجان المختصة لدراستها على أن تكون لها الأولوية على ما عداها من الأعمال وفقاً لنص المادة ١٧٣ من اللائحة الداخلية للمجلس"^(٣).

(١) دكتور/ عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص ١٩٩؛ الدكتور/ نومان فالح، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة، مرجع سابق، ص ٥٤٤.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في لاقضية رقم ١٥ لسنة ١٨ق. د بجلسة ١٩٩١/١/٢ – مجموعة أحكام المحكمة – الجزء التاسع – قاعدة رقم (١٨)، ص ١٣٣؛ وكذلك حكمها في القضية رقم ٤٠ لسنة ١٩ق. د بجلسة ٢٠٠١/١/٦ – مجموعة أحكام المحكمة، الجزء التاسع، قاعدة رقم (٩٩)، ص ٨٢٣.

(٣) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٧٦ لسنة ٢٢ق. د بجلسة ٢٠٠٢/٧/٧ – مجموعة أحكام المحكمة – الجزء العاشر – ص ٤٩٣، وراجع في نقد التحول في تحديد مفهوم العرض في

الحالة الثانية: حالة حل مجلس الشعب أو وقف جلساته^(٢)، وفيها يجب عرض اللوائح على المجلس في أول اجتماع بعد إجراء الانتخابات وتشكيل المجلس الجديد.

ويترتب على عدم عرض لوائح الضرورة على مجلس الشعب أو مجلس الأمة، أو عرضها بعد الميعاد القانوني المحدد في هاتين المادتين ١٤٧ و ٧١ من الدستورين المصرى والكويتى زوال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعى من تاريخ صدورهما، ودون حاجة على إصدار قرار بذلك.

أما إذا عرضت لوائح الضرورة على المجلس ووافق عليها تحولت تلك اللوائح إلى قوانين فإذا لم يقرها، زال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعى مالم يتدخل المجلس، ليقرر اعتماد نفاذها في الفترة ما بين صدورهما وحتى تاريخ عرضها عليه، أو يقرر تسوية ما ترتب عليها من آثار بشكل آخر^(٣).

وبعرض لوائح الضرورة على البرلمان، صاحب السلطة الأصلية في التشريع، يتمكن من بسط رقابته عليها، فيقرر بشأنها ما يشاء من قبول أو رفض أو تعديل، الأمر الذى يتعين علينا بحثه من خلال بحث الرقابة على لوائح الضرورة فى المبحث التالى.

=

لوائح الضرورة الدكتور/ فتحى فكرى، القاضى الدستورى (ثلاثة تحولات فى خمس سنوات)، مجلة الدستورية، السنة الأولى، العدد الثالث، يوليو ٢٠٠٣، المرجع السابق، ص ٦٠.
(١) بعد تعديل الدستور عام ٢٠٠٧ أصبح الدستور المصرى خاليا من تنظيم أية حالة يتم فيها وقف جلسات مجلس الشعب.

(٣) راجع لمزيد من التفاصيل بخصوص الآثار المترتبة على عرض أو عدم عرض لوائح الضرورة على مجلس الشعب أو مجلس الأمة الدكتور/ عثمان عبد الملك، السلطة اللانحوية للإدارة فى الكويت والفقه المقارن وأحكام القضاء، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٨٦، ص ٦٠ ومابعدها؛ الدكتور/ فتحى فكرى، وجيز القانون البرلمانى، المرجع السابق، ص ٤٦١ ومابعدها.

المبحث الثانى

سلطات المجلس التشريعى فى رقابة مراسيم الضرورة

سلف القول أن الدستور (فى الكويت كما فى مصر) قد وضع قيوداً على ممارسة السلطة التنفيذية لهذه المراسيم، هو قيد الرقابة من المجلس التشريعى، وهذا القيد يعنى أنه إذا تم إصدار هذه اللوائح فلا بد أن يتم عرضها على البرلمان لأنه صاحب السلطة والاختصاص الأصيل فى التشريع، أما وقد مارس هذه الاختصاص نيابة عنه سلطة أخرى هى السلطة التنفيذية تحت مسمى لوائح أو مراسيم الضرورة، فإن الدستور قد أوجب عرض كل ما تم إصداره من هذه اللوائح أو المراسيم عليه لينظر فيها.

وبالتالى فإن عدم عرض هذه المراسيم (لوائح الضرورة) فى المواعيد المحددة يترتب عليه- بحكم الدستور - زوالها بأثر رجعى، وتعتبر كأن لم تكن بمعنى ألا يكون لها وجود من الناحية القانونية وبصورة نهائية، والحكمة من ذلك تتجلى فى الحيلولة دون عرقلة المجلس المخول سلطة التشريع فى رقابة هذه اللوائح التى صدرت من السلطة التنفيذية فى غيبته، فتقوم السلطة التنفيذية بمحاولة التخلص من هذه الرقابة عن طريق التراخى فى عرض هذه اللوائح عليه حتى تنفرد تلك السلطة بممارسة هذه اللوائح بعيداً عن المجلس التشريعى فى هذا الخصوص^(١).

(١) الدكتور/ محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط فى النظام الدستورى، ص ٣٠٦؛ الدكتور/ محمود صبحى على السيد، الرقابة على دستورية اللوائح فى النظم المقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١١، ص ٢٩٤.

على أنه عند عرض هذه المراسيم على المجلس التشريعي فهو حر في اتخاذ القرار الذي يتناسب معها.. والذي يتنوع بين إقرار تلك المراسيم أو رفضها، أو إقرار نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما يترتب عليها من آثار، وللمجلس في سبيل ذلك تقرير مدى ملائمة القرارات المتخذة لمواجهة الضرورة. الأمر الذي نتناوله بالبحث من خلال مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول

إقرار أو رفض المجلس التشريعي لمراسيم الضرورة وتسوية آثارها

عندما تعرض مراسيم الضرورة على المجلس التشريعي، فإنه يملك أن يتخذ بشأنها القرار المناسب الذي يكون واحداً من أربعة:

- ١ - إقرار مراسيم الضرورة.
- ٢ - رفض مراسيم الضرورة.
- ٣ - إقرار نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما تترتب عليها من آثار.

أولاً: إقرار مراسيم الضرورة:

بالموافقة على القرار أو المرسوم بقانون بالأغلبية العادية أو الأغلبية الخاصة التي يتطلبها الدستور، إذا كان الموضوع الذي ينظمه المرسوم بقانون يتطلب أغلبية خاصة:

مع ملاحظة أن إقرار المراسيم بقوانين يكون بالأغلبية العادية، أما رفضها فيكون بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة الكويتي. وقد سلف لنا تناول ذلك في المطلب السابق، فنحيل إليه درءاً للتكرار.

ولا يختلف الحال في الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤، الذي نص في المادة ١٥٦ منه على أن: "..... فإذا لم تعرض وتناقش، أو إذا عرضت ولم يقرها، زال بآثر 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".

وهذه الفقرة تقابل ذات الفقرة من المادة ١٤٧ من دستور ١٩٧١ (الملغى) وتساويها مع اختلاف بسيط في الصياغة، وهي عندما تحدثت عن عدم إقرار المجلس لها جاءت عامة غير مقيدة، فيسرى هذا العموم والإطلاق على حالة الإقرار من باب أولى. والإقرار يعني في الفقه^(٣) أن هذه القرارات بقوانين تدخل حرم الولاية العامة لمجلس الشعب في المجال التشريعي وتخضع لكل ما يملكه البرلمان في هذا المجال من سلطات طبيعية تقتضيها عملية التشريع شأنها شأن أي اقتراح بقانون مقدم من رئيس الجمهورية أو من عضو من أعضاء مجلس الشعب طبقاً للمادة ١٠٩ من الدستور الملغى. ولكنها تظل - رغم عرضها على المجلس - نافذة بما لها من قوة القانون حتى يقول المجلس كلمته فيها، فالعرض على مجلس النواب لا يوقف سريانها ولا يجردها من قوة القانون حتى ولو كانت غير مشروعة، إذ البحث في مشروعيتها من عدمه سيكون لمجلس الشعب من تاريخ عرضها عليه أو للقضاء متى وصلت إليه بالطريق الذي حدده القانون، ولهذا كان النقد الموجه للمشرع الدستوري في دستور ١٩٧١ (الملغى) الذي لم يحدد فترة زمنية قصيرة للبت في أمر هذه القرارات بقوانين^(١).

(٣) الدكتور/ رأفت فوده، الموازنات الدستورية، ص ٤٥٧ وما بعدها.

(١) المرجع السابق، ص ٤٥٨.

وإذا كانت المادة (١٠١) من الدستور المصرى الجديد ٢٠١٤^(٢) والتي تقابل المادة (٨٦) من الدستور الملغى وتقابل أيضا المادة ٥١ من الدستور الكويتى، قد قيدت مجلس الشعب عند تولية سلطة التشريع بأن يتولاها "على الوجه المبين فى الدستور"، فهذا يعنى صراحة أنه ليس للمجلس أى ولاية تشريعية فيما يخالف الدستور. فقوانينه وقراراته يجب أن تتفق والدستور شكلا وموضوعا لأن سيادة القانون أساس الحكم فى الدولة (م/٦٤ من الدستور)، ولأن الدولة بكافة هيئاتها وسلطاتها تخضع للقانون بمعناه الواسع، وطبقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية (م/٩٤ من الدستور الجديد^(٣)) والتي تقابل المادة ٦٥ من الدستور الملغى).

وذلك يعنى أن لمجلس النواب أن يعيد تقدير وتقييم كل عناصر هذه القرارات من حيث ظروف إصدارها، وتحقق شروط اتخاذها من حيث مضمونها وفحواها مقارنة بجميع مواد الدستور المتعلقة بذلك، فإذا كان رئيس الجمهورية هو الذى قدر وحده دون مشاركة من أحد شروط تحقق سلطاته فى المادة ١٤٧، فهو الذى قدر الضرورة، وهو الذى قدر جسامتها وما تستلزمه من ١٥٦ من الدستور الجديد، وهو الذى قدر نوع الإجراءات ومداهها وفحواها وتناسبها مع الظروف فى القوة والجسامة والأثر^(١).

(١) نصت المادة ١٠١ من الدستور الجديد على أن: "يتولى مجلس النواب سلطة التشريع وإقرار السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وذلك كله على النحو المبين فى الدستور".

(٢) نصت المادة ٩٤ من الدستور الجديد على أن "سيادة القانون أساس الحكم فى الدولة".

(٣) الدكتور/ رأفت فوده، الموازنات الدستورية، ٤٥٧ وما بعدها؛ الدكتور/ محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط فى النظام الدستورى الكويتى، ص ٣٠٦.

فالنص في الدستور لم يتحدث قط على "التصديق"، وإنما تحدث عن "الإقرار" وهذا يدل على أن لذلك المجلس سلطة التقرير حيال هذه القرارات، فهو حينما يقر شيئاً يكون قد اصدر قراره فيه، المجلس التشريعي لا يصدر قرارات وإنما أعماله توصف بالتشريع وعلى ذلك تمتد سلطات المجلس إلى:

- (أ) بحث مدى توافر الشروط الدستورية لإصدار القرارات بقوانين في أرض الواقع.
- (ب) بحث ملائمة إصدار هذه القرارات ومدى تناسبها مع الظروف التي تؤسسها.
- (ج) تعديل هذه القرارات بما يتلاءم والظروف التي استجرت أثناء فحصها، فإذا كان يملك إصدار التشريع ابتداءً، ويمكك تعديل التشريع القائم، ويمكك إلغائه في المستقبل، فإنه يملك من باب أولى سلطة تعديل مجرد قرارات إدارية ليس لها من القانون إلا قوته فقط، لا طبيعته، ولا تملك اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أن تصدر هذا الحق حينما تتطلب من البرلمان إما الموافقة عليها بالكامل أو رفضها بالكامل^(١).

وللمجلس التشريعي في هذا الصدد أن يراعى أمرين:

- (١) إذا كانت الظروف الاستثنائية مازالت قائمة ومستمرة، فهنا يجوز لمجلس النواب إقرار القرارات بقوانين بحالتها أو تشديدها أو تخفيف آثارها بما يتلاءم والظرف الاستثنائي وقت هذا الإقرار، وما يتخذه المجلس من أعمال تعد تشريعات تخضع لرقابة المحكمة الدستورية العليا بالطريقة التي نظمها قانون المحكمة الدستورية العليا. وهذا يعني أن القرارات بقوانين تقف آثارها بصور قرارات مجلس النواب.

(١) الدكتور/، رأفت فوده، الموازنات الدستورية، ص ٤٦٠؛ الدكتور/ ماجد راغب الحلوي، القانون الدستوري، ١٩٨٦، ص ٢٤٥، ٢٤٦؛ الدكتور/ سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، ١٩٧٩، ص ٧٦؛ الدكتور/ سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص ١٠٥، ١٠٦؛ الدكتور/ جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، ١٩٩٥، ص ٤٠٩.

(٢) وإذا وجد مجلس النواب وقت إقراره للقرارات بقوانين أن حالة الضرورة قد انتهت واختفت كل آثارها، ووجد أن القرارات بقوانين التي عالجتها متفقة والدستور شكلا وموضوعا فهو يقرها، وفي نفس الوقت وجب عليه - دستوريا - تقرير إنهاء العمل بها. إذ أن الضرورة تقدر بقدرها وكل الإجراءات التي اتخذت بسببها تزول بزوالها، فالمادة ١٥٦ من الدستور الجديد والتي تقابل المادة ١٤٧ من دستور ١٩٧١ (الملغى) تقول "يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها... " فالهاء هنا عائدة على الظرف الاستثنائي، وتستلزم أن تكون القرارات قد صدرت لمواجهة وبالضمون الذي يتفق معه. وهذا الالتزام يظل قائما بالنسبة لصاحب الولاية العامة في التشريع، فالمطلوب منه إقرار قرارات صدرت في شأن الضرورة ولا أكثر من ذلك، فإن وجد أن الضرورة قد زالت وأن ما اتخذ في شأنها من قرارات كانت دستورية وقت صدورها، فهو يقرها وفي نفس اللحظة ينهي العمل بها، فلا يجوز أن تستمر القرارات بقوانين تحت مسمى آخر بإقرارها من البرلمان، لتستمر في التنفيذ، رغم أن ما صدرت لمواجهة قد اختفى وزال، وإلا كان في ذلك مخالفة دستورية وانحرافا بسلطة التشريع تستوجب إبطال هذه التشريعات منذ لحظة إختفاء مبرراتها^(١).

ثانيا: رفض مراسيم الضرورة:

للمجلس - أيضا- رفض القرار أو المرسوم بقانون، بموافقة أغلبية أعضاء المجلس النيابي طبقا للحكم الوارد في المادة (١١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والذي هو حكم مفسر لنصوص الدستور من هذه الناحية وليس حكما منشئا لأغلبية خاصة، لما يترتب على هذا الرفض من آثار خطيرة هي سقوط هذه القوانين

(١) الدكتور/ رأفت فوده، المرجع السابق، ص ٤٦١.

وما ترتب عليها من آثار بأثر رجعي يترد إلى تاريخ صدورها بما يتساوى وإلغاء القانون بأثر رجعي الذى يتطلب الدستور لإقراره أغلبية خاصة هي أغلبية أعضاء المجلس، هذا وكانت قد جرت محاولة لتنقيح المادة (٧١) من الدستور، وهو الاقتراح الذى تقدمت به الحكومة لمجلس ١٩٨١ ثم قامت بسحبه، ويقضى التعديل بزوال المراسيم بقوانين من تاريخ صدور قرار مجلس الأمة بعدم إقرارها^(٢).

ولا يختلف عن هذا حكم المادة ١٥٦ من دستور ٢٠١٤ التى جاء بها "فإذا لم تعرض وتناقش أو عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من آثار".

ويبدو من النص أن عدم إقرار المجلس لهذه القرارات يترتب عليه الآتى:

- أ - زوال ما كان لها من قوة القانون فقط.
- ب - أن تزول قوة القانون بأثر رجعي.
- ج - يجوز للمجلس اعتماد نفاذ هذه القرارات فى الفترة السابقة على قراره الصادر بالاعتراض عليها.
- د - وله تسوية ما ترتب على آثارها فى الماضى بوجه آخر كتقرير تعويض عن أضرارها.

وينتقد الفقه^(١) هذا الحكم إذ أن عدم الإقرار جاء نتيجة لعدم توافر الشروط التى فرضها الدستور لممارسة هذا الاختصاص الاستثنائى وإلا لماذا لا يقرها المجلس؟ فهو

(١) المستشار/ شفيق إمام، مرجع سابق، ص ١٦٦؛ دكتور/ محمد عبد المحسن المقاضع، ص ٣٠٧.

(٢) الدكتور/ رأفت فوده، المرجع السابق، ص ٤٦٤.

قد وجد أن الظرف الاستثنائي غير متوافر، أو أنه متوافراً ولكن قواعد المشروعية العادية السارية كانت كافية لمواجهته، أو أن حالة الطوارئ كانت قائمة وبالتالي فهي كافية لمواجهة الضرورة وبالتالي لا يجوز الجمع بينها وبين سلطات المادة ١٤٧.

ومعنى ذلك أن ممارسة رئيس الدولة لسلطاته في هذه الحالة جاءت على خلاف من الدستور، فهي غير دستورية وما نجم عنها من قرارات تعد أيضاً غير مشروعة أو غير دستورية. ولذلك كان الجزاء الملئم والمناسب هو زوال هذه القرارات وسقوطها وبطلانها منذ أن صدرت ولا يكتفى بزوال قوة القانون عنها وبقائها حية سارية كقرارات إدارية عادية. فما فائدة بقاءها كقرارات إدارية عادية وهي حتما ستكون غير مشروعة لأنها صدرت في مجالات التشريع ولأنها عدلت قوانين لا تملك - بزوال قوة القانون عنها بأثر رجعي - تعديلها أو مخالفتها. فالقول ببقائها كقرارات إدارية عادية يكلف 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. لأن المجلس اعترض عليها. وكيف تبقى وهي صدرت بالمخالفة للدستور؟ ألم تكن الحقوق والحريات أولى بالرعاية في هذا الفرض؟. لذلك قال البعض - بحق - في هذا المجال "أن لوائح الضرورة تمس الحريات العامة ومن ثم فإن عدم عرضها على البرلمان أو اعتراضه عليها يجب أن يؤدي إلى بطلانها. والأصل أن التفسير الضيق للنصوص التشريعية يجب أن يكون لصالح الحريات العامة لا لصالح توسيع سلطات الإدارة"^(١).

(١) الدكتور/ محمد شريف إسماعيل، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، مرجع سابق؛ الدكتور/ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ١٩٨٤، ص ٦٧ والذى يرى أن النص يسمح - في حالة عدم الإقرار - بانعدام القرارات بقوانين بأثر رجعي من يوم صدورها كما هو الأمر في حالة عدم العرض.

وينتهي الفقه الراجح^(١) - بحق - إلى: "أن تنظيم الدستور للرقابة البرلمانية قد جاء مبتوراً وناقصاً ولا يحقق بأى صورة من الصور حماية فعلية للحقوق والحريات مستشهداً بأن مجلس الشعب المصري لم يرفض قط رغبة لرئيس الجمهورية فكلاهما وجه للآخر. ولذلك لا أمل يرجى - من هذه الرقابة البرلمانية".

ومهما قيل عن ضعف الرقابة البرلمانية في مصر ، فالملاحظ أن مجلس الأمة الكويتي قد تصدى بالرفض لكثير من مراسيم الضرورة في مناسبات متعددة. فقد تصدى مجلس الأمة الكويتي للمراسيم بقوانين التي قيدت حرية الصحافة خلال فترة تعطيل الحياة النيابية، وهما المرسومين بقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٨٦ ورقم ١٣٤ لسنة ١٩٩٢ بتعديل بعض أحكام قانون المطبوعات والنشر، فلم يقرهما المجلس بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٩/١/١٩٩٣ لمخالفتها للدستور الذي كفل حرية الصحافة^(١). وقد جاء في تقرير لجنة شئون التعليم والثقافة والأرشاد الثاني مكرر من دور الانعقاد العادي الأول برئاسة د. ناصر عبد العزيز الصرخوه، ومقرر اللجنة جمال أحمد الكندري، بالنسبة إلى الأمر الأميري الأول أنه تضمن انتهاكا لحرية الصحافة والطباعة والنشر، بإلغائه المادة ٣٢ من قانون المطبوعات والنشر التي جعل رفض صدور الجريدة لحين صدور حكم من القضاء في شأنها بإذن من رئيس مجلس الاستئناف بناء على طلب وزير الإعلام وبتعديله المادة ٣٥ بما يحرم الجريدة من حماية السلطة القضائية فوفقاً لنص المرسوم بقانون المستحدث بالأمر الأميري رقم ٧٣ لسنة ١٩٨٦ يجوز لمجلس الوزراء تعطيل الجريدة لمدة لا تجاوز سنتين أو إلغاء ترخيصها كما يجوز لوزير الإعلام وقف الجريدة عن الصدور لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر^(٢).

(١) الدكتور/ رأفت فوده، الموازنات الدستورية، ص ٤٦٥.

(٢) نصت المادة ٣٧ من الدستور الكويتي على أن: "حرية الصحافة والطباعة والنشر مكفولة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون".

(٣) أشار إليه المستشار/ شفيق إمام، في مؤلفه ، سالف الذكر ، ص ١٥٥ وما بعدها.

كما أضاف الأمر الأميري رقم ٧٣ لسنة ١٩٨٦ إلى قانون المطبوعات والنشر مادتين تحظران على أية مطبعة أن تقوم بإصدار أية مطبوعات بغير ترخيص مسبق من وزارة الإعلام وذلك عدا المطبوعات الدورية والحكومية وذات الصفة التجارية، كما تحظر أن كذلك نشر أى إعلان أو بيان غير تجارى صادر من هيئة أو جماعة من الأشخاص أو من أية دولة أو هيئة أجنبية بغير موافقة مسبقة من وزارة الإعلام.

وقد نبه التقرير كذلك إلى خطورة المواد ٣٥ مكررا، ٣٥ مكرر (أ)، ٣٥ مكررا (ب) التي استحدثها الأمر الأميري رقم ٧٣ لسنة ١٩٨٦ والتي تتضمن أحكاماً تعتبر مخالفة للدستور بكافة المقاييس بما تجيزه لوزير الإعلان من إخضاع المطبوعات الدورية للرقابة المسبقة على النشر^(١).

كما رفض مجلس الأمة الكويتي إقرار جميع المراسيم بقوانين الخاصة بالمجلس الوطني ومنها المراسيم بقوانين باعتماد ميزانيات المجلس الوطني الخاصة بالمجلس الوطني، ومنها المرسوم بقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٩٠ فى شأن انتخابات أعضاء المجلس الوطني والمرسوم بقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٩٠ بتحديد الدوائر الانتخابية لعضوية المجلس الوطني والمرسوم بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٩٠ بتحديد مكافآت أعضاء المجلس الوطني والمرسوم بقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٩٠ فى شأن اللائحة الداخلية للمجلس الوطني، لأن المجلس الوطني كان بديلا غير شرعى وغير دستوري لمجلس الأمة، بما ينطوى عليه ذلك من اعتبار هذه المراسيم مخالفة للدستور^(٢).

(١) أشار إليه المستشار/ شفيق إمام، في مؤلفه ، سالف الذكر ، ص١٥٦ وما بعدها.

(٢) الدكتور/ عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية، ص ١٩٩؛ الدكتور/ عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص١٩٨ وما بعدها.

واعتبر مجلس الأمة الكويتي مساسا بحق التقاضي الذي كفله الدستور، ما تضمنه المرسوم بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٩ من حرمان الموظف الذي يعزل بقرار من مجلس الوزراء في حق الالتجاء إلى القضاء (التقرير الرابع للجنة الشئون التشريعية والقانونية في دور الانعقاد العادي الأول وأكدت اللجنة هذا الرأي في تقريرها السادس في دور الانعقاد العادي الثاني).

كما اعتبر مجلس الأمة الكويتي كذلك مساسا باستقلال القضاء المرسوم بالقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٨٧ بإضافة مادة جديدة إلى قانون الإجراءات والمحاکمات الجزائية تعطى وزير الداخلية سلطة أبعاد الأجنبي وأسرتة أو توقيفه رغم ما يكون قد صدر في حقه من أحكام جزائية بالإيداع في المصححات أو مؤسسات الرعاية الاجتماعية (التقرير الثاني للجنة الشئون التشريعية والقانونية في دور الانعقاد العادي الأول).

كما رفض مجلس الأمة إقرار المرسوم بقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٩٠ في شأن محاكمة الوزراء لمخالفته أحكام الدستور بالنسبة إلى ما أضافه من صلاحيات للأمير في استخدام الأوامر الأميرية بالمخالفة لنص المادة ٥٥ من الدستور التي تنص على أن يباشر الأمير سلطاته بواسطة وزرائه أي بمراسيم ولمخالفة المرسوم بقانون لمبدأ شرعية التجريم والعقاب، وجوره على مبدأ الفصل بين السلطات (التقرير السابع مكرر للجنة الشئون التشريعية والقانونية في دور الانعقاد العادي الثاني)^(١).

ثالثاً: إقرار نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من آثار:

وللمجلس في حالة رفض إقرار لوائح الضرورة أن يقرر نفاذها في الفترة السابقة على تاريخ صدور قراره بعدم إقرارها، أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه

(١) نقلاً عن المستشار/ شفيق إمام، المرجع السابق، ص ١٥٥ - ١٥٧؛ وانظر أيضاً: د. علي السيد الباز: السلطات العامة في الدستور الكويتي، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ص ١١٦.

آخر، والفارق بين اعتماد نفاذ لوائح الضرورة في الماضي، وبين تسوية ما ترتب من آثارها، فارق كبير، فاعتماد نفاذها في الماضي ينصرف إلى تطبيقها في الفترة السابقة على اعتراض المجلس، تطبيقاً كاملاً، سواء على من تقدم بطلب هذا التطبيق، قبل صدور قرار المجلس بعدم إقرارها، أو بعد صدور هذا القرار، وإذا كان المرسوم أو القرار بقانون يتطلب صدور قرارات بتطبيقه على الحالات التي ينطبق عليها، ولم تكن قد أصدرت هذه القرارات قبل صدور قرار المجلس بعدم إقراره فإن على الإدارة أن تصدرها، على أن ينحصر تطبيقه على الحالات التي استوفت شرائط هذا التطبيق قبل رفضه دون غيرها من حالات لم تستوف شروط التطبيق إلا بعد الرفض^(١).

أما تسوية ما ترتب من آثار المرسوم بقانون بوجه آخر، فإنه يمكن أن يقتصر تطبيقه على عدم المساس بالحالات التي أفادت فعلاً من القرار أو المرسوم بقانون في الماضي أو التي صدرت بإسناد المركز القانوني المتولد عن هذا المرسوم إليها قرارات إدارية في الماضي أو التي قامت بصرف الآثار المالية المترتبة على القانون بحيث لا تشمل التسوية الحالات التي لم تصدر فيها قرارات كما يمكن أن تقتصر التسوية على عدم جواز استرداد ما صرف في الماضي من حقوق مالية تطبيقاً لأحكام المرسوم بقانون^(٢).

والحق أن المجلس يمكن أن يتخذ القرار المناسب، بحسب ظروف كل قرار أو

(١) الدكتور/ عيد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص ١٩٨؛ الدكتور/ نومان فالح الظفيري، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة مع دراسة خاصة عن الكويت، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٧، ص ٥٤٦.

(٢) الدكتور/ عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية، ص ١٩٩؛ الدكتور/ عيد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ١٩٨ وما بعدها.

مرسوم بقانون على حدة، وأنه سوف يستخدم سلطته التقديرية المناسبة في هذه الأحوال. وتقدير مدى التناسب بين ما سوف يتخذه المجلس من إجراء، سواء باعتماد نفاذ القرار أو المرسوم بقانون على الماضى أو تسوية آثاره بالوجه الذى يراه هو من إطلاقات المجلس، بما يحقق الصالح العام، وبما لا يخل بمبدأ المساواة بين المراكز القانونية المتماثلة فى الفترة السابقة على صدور قرار المجلس.

المطلب الثاني

رقابة البرلمان للملاءمة

تنصب الرقابة البرلمانية على التحقق من الوقائع التى عرضت للسلطة التنفيذية فواجهتها باستخدام الرخصة الاستثنائية فى إصدار المراسيم بقوانين، فلو تدخلت السلطة التنفيذية بسن تشريع يتضمن تدابير لمواجهة قلاقل، أدعت هذه السلطة حدوثها، فإن جلس الأمة يتحقق من وجودها المادى، باعتبار أن عدم توفر هذه الوقائع يدمغ استخدام هذه الرخصة الاستثنائية بمخالفة الدستور^(١).

وينبغى أن يتحقق للمجلس التشريعى من الغايات التى استهدفتها السلطة التنفيذية من سن التشريع، والغايات هنا تكمن فى نوايا هذه السلطة ومقاصدها، فإذا كان المرسوم بقانون صادراً بعد انقضاء الفصل التشريعى أو حل المجلس متضمناً تعديلات لقانون الانتخاب، وكان غاية هذه السلطة من هذه التعديلات إقصاء معرضيها عن تمثيل الأمة فى البرلمان، فإن المرسوم بقانون يكون مشوباً بالانحراف وهى حيلة تلجأ إليها الحكومات للسيطرة على البرلمان^(٢).

(١) الدكتور/ عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستورى والمؤسسات السياسية، ص ٢٠١.

(٢) الدكتورة/ سعاد الشرقاوى، والدكتور/ عبد الله ناصف، نظم الانتخابات فى العالم وفى مصر، ط ١٩٩٤، ص ٨٣.

وقد تعرض مجلس الأمة الكويتي لبحث دواعي الاستعجال في إصدار المرسوم بقانون فقد تضمن التقرير السادس عشر للجنة الشئون التشريعية والقانونية بالمجلس "أن هذا المرسوم بقانون قد صدر في السادس من أكتوبر سنة ١٩٩٢، وهو اليوم التالي لإجراء الانتخابات العامة لمجلس الأمة، وبعد ظهور نتائجها، والدعوة على وشك أن توجه لأول اجتماع لمجلس الأمة في خلال أسبوعين من انتهاء تلك الانتخابات، وإلا اعتبر المجلس مدعواً للاجتماع في صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين إعمالاً للمادة (٨٧) من الدستور، الأمر الذي كان يتعين معه على السلطة التنفيذية أن تغل يدها عن إصدار أية تشريعات جديدة بمراسيم بقوانين خلال هذه الفترة، وهو يتضمن تنظيم مسائل تحتمل الانتظار فترة الأسبوعين المشار إليها، تبادر بعدها الحكومة بتقديم مشروع القانون الخاص بها إلى المجلس، وهي تعلم أن المجلس لن يتوان عن إقراره وإقرار أية مشاريع بقوانين تستجيب لمطالب واحتياجات السواد الأعظم من الشعب، وعلى رأسها التأمينات الاجتماعية التي تظل بالأمن والأمان حياة المواطنين وأسره، خاصة وأن التاريخ المحدد للعمل بالمرسوم بقانون هو بطبيعته متراخ إلى أول يناير سنة ١٩٩٥^(١).

ومن ثم رأت اللجنة بإجماع الحاضرين من أعضائها عدم الموافقة على المرسوم بقانون سالف الذكر، وقد عرض التقرير سالف الذكر على مجلس الأمة بجلستيه المنعقدتين بتاريخ ١١/٥/١٩٩٣، ١٨/٥/١٩٩٣، حيث قرر المجلس إعادته إلى اللجنة، بناء على طلب الحكومة التي وعدت بتقديم مشروع قانون بديل استجابة لما جاء في تقرير اللجنة سالف الذكر، إلا أن الحكومة لم تقدم المشروع البديل وبالنظر إلى دنو ميعاد العمل بالمرسوم بقانون سالف الذكر في أول يناير ١٩٩٤ وحتى لا يبقى معلقاً غير مستقر، مع ما يفرضه من أعباء مالية على المؤمن عليهم الذين يرغبون في

(١) أشار إليه المستشار/ شفيق إمام، المرجع السابق، ص ١٦٢. وانظر أيضاً: د. عادل الطبطباني، مرجع سابق، ص ٥٩٢.

الاستفادة من أحكام التأمين التكميلي الصادر به المرسوم بقانون سالف الذكر، لذلك فقد عادت اللجنة إلى الموافقة على إقرار المرسوم بقانون سالف الذكر وقدمت بذلك تقريرها السابع والعشرين في ١٢/٢٥/١٩٩٤ في دور الانعقاد العادي الثالث وذلك عدولا عن قرارها السابق، تأسيساً على دنو ميعاد العمل بالمرسوم بقانون سالف الذكر في أول يناير ١٩٩٤ وحتى لا يقي معلقاً غير مستقر، مع ما يفرضه من أعباء مالية على المؤمن عليهم الذين يرغبون في الاستفادة من أحكام التأمين التكميلي الصادر به المرسوم بقانون سالف الذكر، مما يد عزف معه الكثير من المؤمن عليهم عن تقديم طلب الإفادة من هذه الأحكام مع ما قد يتعرضون له إذا قرر المجلس عدم إقرار هذا المرسوم بقانون من زعزعة مراكزهم القانونية التي سوف تبنى على أحكامه، مع رد ما سدوده من التزامات مالية، قد حرموا أنفسهم منها إفادتهم من هذه الأحكام، وقد وافق مجلس الأمة على هذا التقرير وعلى المرسوم الخاص بالتأهيل التكميلي بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٧/١/١٩٩٥^(١).

وقد رفضت لجنة الشئون المالية والاقتصادية بمجلس الأمة الكويتي كذلك في تقريرها التاسع والخمسين من دور الانعقاد العادي الثاني إقرار المرسوم بقانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٩٣ في شأن نزع ملكية بعض العقارات، عدم الملاءمة لأنه يحمل الدولة مليار دينار كويتي في وقت تعاني فيه الميزانية العامة عجزاً حقيقياً بالإضافة إلى ما تمر به البلاد من ضائقة مالية، كما لاحظت اللجنة أنه صدر في وقت حرج هو ١٠/٧م ١٩٩٢ بعد أن تمت الانتخابات في ١٠/٥/١٩٩٢، ولم تكن هناك حالة استعجال أو ضرورة تستدعي الإسراع في إصداره^(١).

(١) ذكره المستشار/ شفيق إمام، المرجع السابق، ص ١٦٢؛ وانظر - أيضا - د. يحيى الجمل: النظام الدستوري الكويتي، مرجع سابق، ص ٢٢٠

(٢) المستشار/ شفيق إمام، المرجع السابق، ص ١٦٣. الدكتور/ عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٢٠٨ وما بعدها.

خاتمة

نخلص من بحثنا إلى أنه، في الظروف الاستثنائية والتي لا يصلح لها العمل بالقوانين التي وضعت للظروف العادية تتمتع السلطة التنفيذية بسلطة تقديرية واسعة تحقيقاً لمصلحة الجماعة، وحتى تستطيع التغلب على هذه الظروف وحتى إعادة الحياة الطبيعية للدولة، ومن قبيل ذلك ممارسة الإختصاص التشريعي عن طريق إصدار لوائح الضرورة. بما يكفي لمواجهة الحالات الاستثنائية طالما كان ذلك محققاً للمصلحة العامة.

ونخرج من البحث بالنتائج التالية:

أولاً: اعتبار هذه المراسيم والقرارات موازنة بين مبدأ الفصل بين السلطات والضرورات العملية هي أقرب إلى تحقيق التعاون بين السلطات وليس اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات، لأن الذي يحدد إطار هذا المبدأ هو الدستور الذي يحدد لكل سلطة اختصاصها، ويرخص لها أن تأتي من الأعمال ما يدخل في اختصاصات غيرها من السلطات، لأنه لا يوجد فصل مطلق بين السلطات، حيث يعود الأمر إلى البرلمان في النهاية لإقرار هذه المراسيم، أو رفض إقرارها عند انعقاده.

ثانياً: في حالات الضرورة يتعين على سلطات الدولة التكاتف معاً لمواجهة الظروف الاستثنائية، وهو ما يتحقق بأن تلتزم كل منها حدود سلطاتها بقوة، وأن تؤدي اختصاصاتها على أكمل وجه، ولا ريب أن خضوع لوائح الضرورة لكل من الرقابة السياسية على ملائمتها وهي التي يقوم بها البرلمان، والرقابة على المشروعية التي يقوم بها القضاء من شأنه أن يحقق التوازن المطلوب بين مقتضيات الضرورة ومبدأ المشروعية على الوجه الأكمل.

توصيات:

أولاً: نوصي بتعديل نص المادة ١٥٦ من الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤، بإلغاء عبارة: "والموافقة عليها"، فيكون النص على النحو التالي:

"إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لإنعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها 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".

ثانياً: على السلطة التنفيذية حال اتخاذها اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، مراعاة أنها إنما تمارس سلطة التشريع بصفة استثنائية، وإن عليها أن تراعى الشروط التي تفرضها تلك الحالة، وأهمها أن الضرورة تقدر بقدرها.

ثالثاً: على المجلس التشريعي أن يناقش بدقة القرارات والمراسيم التي تصدرها السلطة التنفيذية. ويتأكد من توافر شروطها وترتيب آثارها.

رابعاً: على القضاء أن يراقب القرارات والمراسيم ويتأكد من توافر حالة الضرورة وشروطها وخصوصاً مناسبة ما تتخذه السلطة التنفيذية من تدابير لمواجهة.

مراجع البحث

(أ) الكتب العامة والمتخصصة:

- د/ أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، ١٩٩٠
- د/ أحمد مدحت على، نظرية الظروف الإستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٨.
- د/ بدرية الجاسر، التشريع الحكومي في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٨٢.
- د / رأفت فوده، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الإستثنائية في دستور ١٩٧١ - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.
- مصادر المشروعية الإدارية ومنحياتها، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣.
- د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، بدون تاريخ،
- د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمائم الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢.
- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٤، ١٩٨٤.
- د / السيد صبرى، اللوائح التشريعية، ١٩٦٨،
- د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، ١٩٧٣.
- د. عادل الطببائى، النظام الدستورى فى الكويت، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٩، بون ناشر.

- د / عاطف البناء، النظم السياسية، ٢٠٠١، بدون ناشر.
- الوسيط في القضاء الإداري، الطبعة الرابعة ٢٠١٢، بدون ناشر.
- د عبد الغنى بسيونى، الوسيط فى النظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٩١.
- د / عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستورى فى الكويت، دار النهضة العربية، بيروت.
- د / عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستورى والمؤسسات السياسية فى الكويت ، ١٩٨٩.
- الدكتورة/ عزيزة الشريف، دراسة فى الرقابة على دستورية التشريع، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٩٥.
- د. على السيد الباز، السلطات العامة فى النظام الدستورى الكويتى، مجلس النشر العلمى - جامعة الكويت، ٢٠٠٦.
- الدكتور/ عمر حلمى، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة فى النظامين الرئاسى والبرلمانى، ١٩٩٣.
- الدكتور/ فتحى فكرى، القانون الدستورى، الكتاب الثانى، ٢٠٠٠.
- د. ماجد راغب الحلوى، القانون الإدارى، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ١٩٨٧.
- د. محمد عبد الحميد أبو زيد: سلطة الحاكم قى تغيير التشريع شرعا وقانونا، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٢٠٢.
- د. محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط فى النظام الدستورى الكويتى، مجلس النشر العلمى - جامعة الكويت، ٢٠٠٦.

- د/ محمد كامل عبيد، مبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣،
- اد/ محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية)، ١٩٧٠.
- د/ محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري فى ظل الاتجاهات الحديثة، ١٩٧٥.
- د / محمود حافظ، القرار الإداري، ١٩٧٥
- د. مجدي متولي: أثر الظروف الاستثنائية على مبدأ المشروعية، ١٩٩٠
- د / وحيد رأفت، القانون الإداري، ١٩٨٣.
- د. يحيى الجمل: نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤

(ب) الرسائل العلمية:

- دكتور/ خالد سيد محمد، حدود الرقابة القضائية فى سلطة الدولة التقديرية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١١.
- الدكتور/ سمير عبد القادر، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٤.
- الدكتور/ شريف سلامة عبد السميع، دور رئيس الدولة وأثره فى الحياة السياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١١.
- د. فؤاد عبد النبي حسن، رئيس الجمهورية فى النظام الدستورى المصرى، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ١٩٩٥.
- د. محمد ربيع مرسى، السلطة التشريعية لرئيس الدولة فى النظم الحديثة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٦.

- الدكتور/ محمود صبحى على، الرقابة على دستورية اللوائح فى النظم المقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١١،
- الدكتور/ نومان فالح، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة فى النظم السياسية المعاصرة مع دراسة خاصة عن الكويت، رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ١٩٩٩.

(ج) الأبحاث والمقالات :

- الدكتور/ عادل الطبطبائى، بحث بعنوان سلطة مجلس الأمة تجاه تعديل المراسيم بقوانين قبل التصويت عليها، مجلة الحقوق، عدد ٣، س١٨، ١٩٩٤.
- الدكتور/ فتحى فكرى، القاضى الدستورى (ثلاثة تحولات فى خمس سنوات)، مجلة الدستورية، السنة الأولى، العدد الثالث، يوليو ٢٠٠٣،
- د محمد رفعت عبد الوهاب، تعديلات ضرورية لدستور ١٩٧١ أو بالأحرى الحاجة إلى وضع دستور جديد، بحث منشور بمجلة الدستورية، العدد التاسع، السنة الرابعة، إبريل ٢٠٠٦،
- د/ يسرى محمد العصار، الإصلاح الدستورى بين الحلول الجزئية والحل الشامل، بحث منشور بمجلة الدستورية، العدد التاسع، السنة الرابعة، إبريل ٢٠٠٦.