

د. عادل الطبطبائي

فاذا التزمت كل سلطة نطاق اختصاصها ساد الوئام بينها ، وتأكد مبدأ
المشروعية واحترام القواعد القانونية ومبدأ التدرج بينها .

غير انه قد يحدث ان تحاول احدى السلطات خرق النطاق الدستوري
المحدد لاختصاصاتها ، غازية حدود اختصاصات سلطة اخرى ، او معتدية على
بعض الحقوق والحريات العامة التي كفلها الدستور للأفراد ، الامر الذي يفرض
ان يوجد تنظيم معين يستطيع ان يرد السلطة الى حدود اختصاصاتها الدستورية،
والقول بغير ذلك يفتح الباب واسعا امام خرق المبادئ والاحكام التي كفلها
الدستور كافة ، ويجعل النظام القانوني للدولة كله عرضة للعبث .

واذا كان امر التصدي للسلطة الخارجة عن نطاق اختصاصاتها المحددة
بالدستور لا يثير حساسية تذكر ، اذا كانت هذه السلطة غير منتخبة اصلا من
الشعب ، كما هو الحال في مراقبة دستورية او شرعية اللوائح الصادرة عن
السلطة التنفيذية ، فان الامر على خلاف ذلك بالنسبة للسلطة التشريعية ، وهي
سلطة منتخبة ، والفرض ان ما يصدر منها انما يعبر عن ارادة الشعب الذي
اختار اعضاءها ومنحهم ثقته ، فكان التصدي لعمل هذه السلطة والتشكك في
شرعية ما تصدره من قوانين ، انما هو تشكيك في قدرة الشعب على اختيار
ممثليه ، ويزداد الامر حرجا اذا ما منحنا جهة غير منتخبة مهمة مراقبة عمل هذه
السلطة والحكم على تصرفاتها كالسلطة القضائية .

ولذلك اتجهت بعض الدول الى منح السلطة التشريعية ذاتها مهمة
مراقبة عملها ، فتختار لجنة من بين اعضاءها تسند لها وظيفة فحص التشريعات
التي تسنها ، ومدى مطابقتها لاحكام الدستور ، مما تنتقي معه تلك الحساسية
طالما ان السلطة هي بذاتها التي تحكم على اعمالها ، وهو طريق سارت على
هده دساتير الدول الاشتراكية .

ولكن منح سلطة مهمة فحص اعمالها والحكم عليها قد يحيل المسألة الى
مجرد قضية شكلية ، لا يتوقع معها ان تقضي سلطة على نفسها بكونها
خالفت احكام الدستور وخرقت المبادئ التي يرتكز عليها ، ولذلك اتجهت دول
اخرى الى منح مهمة الرقابة الى جهة محايدة يفترض فيها النزاهة والبعد عن
مواطن الظنون ، وهي **السلطة القضائية** ، حيث تتوافر كافة الضمانات لاعضائها
مما يمكنهم من الحكم على عمل السلطة التشريعية بنزاهة وتجرد ، لا سيما وان
مهمة فحص مدى التزام السلطة التشريعية للحدود المرسومة لها في الدستور ،
يدخل ضمن الوظيفة الطبيعية للسلطة القضائية ، وهي الفصل في المنازعات ،
ومن بينها بطبيعة الحال النزاع بين القواعد القانونية ذاتها ، اي تلك التي
سنتها السلطة التشريعية ، والقواعد الدستورية التي تضمنتها الوثيقة

الدستورية والتي وضعتها السلطة التأسيسية الأصلية Le pouvoir constituant originaire كما تزول أية شبهة بوجود حساسية ان يعهد للسلطة القضائية بمهمة الحكم على عمل السلطة التشريعية المنتخبة ، اذا كانت هذه السلطة هي الاخرى منتخبة كما هو الحال في بعض الدول .

فالرقابة القضائية على دستورية القوانين تعد من افضل الوسائل التي يمكن بها حماية القواعد الدستورية ، بما تتضمنه من احكام ومبادئ وقيم ، من ان تنال منها السلطة التشريعية ، ولذلك اتجهت غالبية الدول حديثة الاستقلال الى اعتناقها والنص عليها في دساتيرها .

وسارت دول الخليج العربي في هذا الطريق ، فنصت دساتيرها على انشاء المحاكم المتخصصة واسندت اليها مهمة مراقبة دستورية القوانين ، واصدرت التشريعات المنظمة لكيفية مباشرة هذه الرقابة ورسم الطرق المؤدية اليها .

واذا كانت دساتير دول الخليج قد اعتنقت اسلوب الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، فان ذلك لا يعني بالضرورة استبعاد الاساليب الاخرى للرقابة ، فلا شيء يمنع المجالس النيابية في دول الخليج ، وهي تبشر اعمالها من ان تتأكد من عدم مخالفتها لاحكام الدستور ، فان هي وصلت الى حد اليقين في مخالفتها للدستور الفت عملها والتزمت بالحدود المرسومة لها ، وهذا ما فعله مثلاً مجلس الامة الكويتي في رفضه النظر في مشروع القانون الذي قدمه بعض اعضاءه ، والخاص بتقرير معاش تقاعدي للنواب ، وكان اساس الاعتراض ان مشروع القانون يخالف حكم المادة (١١٩) من الدستور والتي تقرر بأن (تعين بقانون مكافآت رئيس مجلس الامة ونائبيه واطاعته ، وفي حالة تعديل هذه المكافآت لا ينفذ التعديل الا في الفصل التشريعي التالي) .

واذا كانت دراستنا هذه تدور حول الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح في دول الخليج العربي ، فان الدول المنضوية تحت هذا الاصطلاح لم تكن محلاً لاتفاق الكتاب حولها ، الامر الذي يقتضي تحديدها حتى يتحدد نطاق هذه الدراسة بدوره .

فالمفهوم البريطاني الحديث لدول الخليج العربي يتحدد في كل من البحرين وقطر وامارات ساحل عمان (٣) التي تكون الان ما يعرف بدولة الامارات العربية المتحدة ... وهناك من يرى ان دول الخليج العربي تتحدد بالكويت ، قطر ، البحرين ، سلطنة مسقط وعمان ، ودولة الامارات العربية المتحدة (٤) ، في حين يضيف البعض لهذه الدول السعودية والعراق وجمهوريتي اليمن

الشمالية والجنوبية (٥) ، بينما يتجه فريق ثالث الى تحديد دول الخليج بالكيانات السياسية المطلة على الخليج العربي بين شط العرب وخليج عمان ، فتشمل العراق والسعودية والكويت والبحرين وقطر ودولة الامارات وعمان (٦) .

ونحن نؤيد هذا الاتجاه ، فنرى ان دول الخليج العربي هي تلك المطلة على شواطئه بغض النظر عن حجمها او مدى اطلالتها على الخليج او وضعها الاقتصادي .

ومع ذلك سنستبعد من دراستنا كلا من السعودية وعمان لامتناع دولتيهما الى دستور مكتوب ينظم اوضاعهما الدستورية والقانونية ، الامر الذي يعد شرطاً جوهرياً لامكان قيام الرقابة على دستورية القوانين .

خطة البحث :

سنقسم دراستنا للرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح في دول الخليج الى مبحثين نتناول في الاول منها عناصر الرقابة الدستورية ، ونخصص الثاني لدراسة اجهزة الرقابة الدستورية في دول الخليج .

البحث الاول

عناصر الرقابة الدستورية

لا تثار مسألة دستورية احد التشريعات الا اذا توافرت عناصر ثلاثة : دستور مكتوب وجامد ، وقانون او لائحة ، ومخالفة تقع من القانون او اللائحة للدستور .

وندرس بالتفصيل هذه العناصر ، موضحين الى اي مدى تتوافر في دساتير دول الخليج .

المطلب الاول

وجود دستور مكتوب وجامد :

اولا - الوثيقة الدستورية :

العنصر الاول في مسألة الدستورية ، وجود دستور مكتوب وجامد :

فالدستور المكتوب هو الأكثر وضوحا وتحديدا ، مما يمكن معه التأكد من وجود مخالفة من أحد النصوص القانونية لقاعدة وردت فيه ، أما إذا كان الدستور غير مكتوب ، فمن الصعب اثبات وجود القاعدة ، إذ قد يكون هناك نزاع حول وجودها وقد يثور الشك في مدى تحولها الى قاعدة قانونية دستورية ملزمة ، بمعنى انها استقرت في ضمير الجماعة السياسية ، وغدت واجبة الاحترام .

لذلك لا تثور مسألة الرقابة على دستورية القوانين في الدول ذات الدساتير العرفية .

ولكن لا يكفي ان يكون الدستور مكتوبا ، وانما يجب اضافة الى ذلك ان يكون الدستور جامدا ، بمعنى انه يتطلب لتعديله اجراءات اصعب واشد من تلك التي تتطلب في اصدار او تعديل القوانين العادية (٧) .

ولذلك لا توجد ، رقابة على دستورية القوانين في الدول ذات الدساتير المرنة ، لان القاعدة الدستورية فيها يمكن ان تعدل او تلغى بقانون عادي . فاذا صدر قانون يتعارض مع قاعدة دستورية مرنة ، فلا نكون في مواجهة مخالفة من هذا القانون لتلك القاعدة الدستورية ، وانما يعني ذلك ان القاعدة الدستورية قد عدلت بمقتضى القانون العادي .

ولا اثر لطبيعة النصوص الدستورية في قدرة القوانين العادية على مخالفتها ، ونعني بذلك النصوص التي تعتبر دستورية من حيث الشكل فقط ، فمثل هذه النصوص تعامل هنا معاملة النصوص الدستورية شكلا وموضوعا ، فنشاركها منزلتها من السمو والالزام بالنسبة للقوانين العادية (٨) .

ومن امثلة هذه القواعد الدستورية الشكلية التي احتوتها دساتير الخليج يمكن ان نذكر تلك النصوص التي تقضي بأن كل التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية ، او مرفق من المرافق العامة ، لا يكون الا بقانون ولزمن محدود (٩) ، وكذلك المواد التي تنص على ان كل احتكار لا يمنح الا بقانون والى زمن محدود (١٠) ، وكذلك النصوص التي تبين بأن الميراث حق مكفول تحكمه قواعد واحكام الشريعة الاسلامية (١١) .

فالعنصر الاول اذن من عناصر مشكلة الرقابة ان يكون هناك دستور مكتوب وجامد ، فالى اي مدى يتوافر هذا العنصر في دساتير دول الخليج .

ان نظرة واحدة على هذه الدساتير تؤكد لنا انها دساتير مكتوبة ،
فالدستور الكويتي تضمنته تلك الوثيقة الدستورية الصادرة في ١٢/١١/١٩٦٢
والتي كانت من صنع الامير والمجلس التأسيسي ، والدستور العراقي المؤقت
الصادر في ١٦/٧/١٩٧٠ ، وكذلك الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية
المتحدة الصادر عام ١٩٧١ والدستور البحريني الصادر في ٦ ديسمبر ١٩٧٣ ،
والدستور القطري الصادر في ١٩/٤/١٩٧٢ .

واذا كانت دساتير الخليج تشترك في انها دساتير مكتوبة ، الا انها ليست
كذلك من حيث اجراءات تعديلها ، ويتضح ذلك من استعراض النصوص التي
رسمت طريق تعديلها ، والتي تكشف ان هناك نوعين منها : دساتير مرنة ،
واخرى جامدة .

١ - دساتير الخليج المرنة :

وتضم كلا من الدستور العراقي والدستور القطري .

فالمادة ٦٦/ب من الدستور العراقي تنص على ان (لا يعدل هذا الدستور
الا من قبل مجلس قيادة الثورة وبأغلبية ثلثي عدد اعضائه) . فتعديل الدستور
من اختصاص مجلس قيادة الثورة ، وهو الجهة الوحيدة التي تملك حق
اقتراح التعديل وحق اقراره بأغلبية ثلثي الاعضاء ، اما اقرار القوانين العادية
فيتم وفقا لنص المادة ٥٢ من الدستور حين (ينظر المجلس الوطني في
مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس قيادة الثورة خلال مدة خمسة عشر يوما من
تاريخ وصولها الى مكتب رئاسة المجلس الوطني فاذا وافق المجلس على
المشروع يرفع لرئيس الجمهورية لاصداره اما اذا رفضه المجلس الوطني او عدل
فيه يعاد ثانية الى مجلس قيادة الثورة فاذا قبل هذا الاخير التعديل رفع المشروع
لرئيس الجمهورية لاصداره . اما اذا اصر مجلس قيادة الثورة على رايه في
القراءة الثانية يعاد الى المجلس الوطني ليعرض في جلسة مشتركة بين المجلسين
ويعتبر القرار الصادر بأكثرية الثلثين نهائيا) .

كما تنص المادة ٥٣ من الدستور العراقي على ان : (ينظر المجلس الوطني
خلال مدة خمسة عشر يوما في مشروعات القوانين المقدمة له من قبل رئيس
الجمهورية ، فاذا رفض المشروع يعاد الى رئيس الجمهورية مع بيان الاسباب
التي اوجبت رفضه ، اما اذا قبله فيرفع الى مجلس قيادة الثورة ، فان وافق
عليه اصبح قابلا للاصدار . اما اذا عدل فيه المجلس الوطني يرفع المشروع الى
مجلس قيادة الثورة فان وافق عليه اصبح قابلا للاصدار .
اما اذا رفض مجلس قيادة الثورة تعديل المشروع او اجرى عليه

تعديلا غيره يعاد ثانية الى المجلس الوطني خلال اسبوع . فاذا اخذ المجلس الوطني برأي مجلس قيادة الثورة ، رفع المشروع لرئيس الجمهورية لاصداره . اما اذا اصر المجلس الوطني في القراءة الثانية على رايه ، تعقد جلسة مشتركة للمجلسين ويعتبر المشروع الصادر بأكثرية الثلثين قطعيا ويرفع الى رئيس الجمهورية لاصداره) .

كما تنص المادة ٥٤ من الدستور العراقي على ان : « ينظر المجلس الوطني في مشروعات القوانين التي يقدمها ربع عدد اعضائه وذلك في غير الامور العسكرية وشئون الامن العام . فاذا وافق المجلس على مشروع القانون يرفع الى مجلس قيادة الثورة للنظر فيه خلال خمسة عشر يوما من تاريخ وصوله مكتب المجلس . فاذا وافق عليه مجلس قيادة الثورة رفع المشروع لرئيس الجمهورية لاصداره ، اما اذا رفضه مجلس قيادة الثورة او عدل فيه ، فيعاد المشروع الى المجلس الوطني . فاذا اصر هذا الاخير على رايه في القراءة الثانية تعقد جلسة مشتركة للمجلسين برئاسة رئيس مجلس قيادة الثورة او نائبه ويعتبر المشروع الصادر بأكثرية الثلثين قطعيا ويرفع الى رئيس الجمهورية لاصداره » .

ويتضح من استعراض النصوص السابقة ان اجراءات اقرار القوانين العادية او تعديلها انما هي اجراءات اصعب بكثير من تلك الواجبة الاتباع في تعديل الدستور الصادرة في ظله ، كما ان القرارات التي تصدر من مجلس قيادة الثورة لها قوة القانون (١٢) ، مما لا يمكن معه تحديد طبيعة القواعد القانونية الصادرة من هذا المجلس الا باللجوء الى فحص طبيعة موضوعاتها ، وعليه فان الرقابة على دستورية القوانين لا يمكن ان تثور في ظل الدستور العراقي .

اما الدستور القطري فينص في المادة ٦٧ منه على انه : « يجوز للامير تنقيح هذا النظام الاساسي بالتعديل او الحذف او الاضافة اذا ما رأى ان مصالح الدولة العليا تتطلب مثل هذا التنقيح » . في حين ان المواد الخاصة بسن القوانين العادية او تعديلها ترسم الاجراءات الواجب اتباعها وفق الاتي :

مجلس الوزراء هو الجهة المختصة باقتراح مشروعات القوانين واللوائح ، وتعرض مشروعات القوانين على مجلس الشورى لمناقشتها وابداء الراي فيها قبل رفعها للامير للتصديق عليها واصدارها (م ٢٣ / ف ٢ ، م ٣٤ / ف ٢ ، م ٥١ / ف ١) .

وبذلك يتضح ان الاجراءات الواجب توافرها في تعديل القوانين العادية او سننها هي اصعب من تلك التي تتطلب لتعديل الدستور ، اذ يكفي لتعديل الدستور ان يصدر الامير امرا بذلك ، دون حاجة لاجراء اي عرض على مجلس الشورى ، ولا يرد على سلطة الامير في اقتراح التعديل سوى قيد موضوعي هو ان يكون التعديل مما تتطلبه مصالح الدولة العليا ، ولا شك ان هذا التقدير مما يدخل في صلاحيات الامير دون معقب عليه من اي جهة اخرى .

فاذا كانت الاجراءات الواجب توافرها لسن القوانين العادية اصعب من تلك المطلوبة لتعديل الدستور ، فان الرقابة على دستورية هذه القوانين تنتفي اصلا ، ولا محل لها في ظل هذا الدستور ، ولذلك جاء الدستور القطري ، شأنه شأن بقية الدساتير المرنة ، خاليا من اية نصوص تعالج مسألة الرقابة على دستورية القوانين .

٢ - دساتير الخليج الجامدة

اما الطائفة الثانية من دساتير الخليج ، فتضم دساتير كل من الكويت والبحرين والامارات العربية المتحدة ، اذ يتبين من استعراض النصوص الخاصة بتعديلها وجوب اتخاذ اجراءات اشد واصعب من تلك المطلوبة لتعديل القوانين العادية الصادرة في ظلها .

فالمادة ١٧٤ من الدستور الكويتي تنص على ان : « للامير ولثلث اعضاء مجلس الامة حق اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل او حذف حكم او اكثر من احكامه ، او باضافة احكام جديدة اليه . فاذا وافق الامير واغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم مجلس الامة على مبدأ التنقيح وموضوعه ، ناقش المجلس المشروع المقترح مادة مادة ، وتشترط لقراره موافقة ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس ، ولا يكون التنقيح نافذا بعد ذلك الا بعد تصديق الامير عليه واصداره ، وذلك بالاستثناء من حكم المادتين ٦٥ و ٦٦ (١٣) من هذا الدستور . فاذا رفض اقتراح التعديل من حيث المبدأ او من حيث موضوع التنقيح فلا يجوز عرضه من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض . ولا يجوز اقتراح تعديل هذا الدستور قبل مضي خمس سنوات على العمل به » .

ومثل هذه الاجراءات الصعبة والمعقدة غير مطلوبة في حالة سن القوانين العادية او تعديلها ، فمشروعات القوانين العادية يجوز لاي عضو من اعضاء مجلس الامة اقتراحها (١٠٩) ، كما ان اقرارها لا يحتاج الا الى اغلبية الاعضاء الحاضرين .

فدستور الكويت اذن دستور جامد .

اما الدستور البحريني فينص في المادة ١٠٤/ف ١ منه على انه :
« يشترط لتعديل اي حكم من احكام هذا الدستور ان تتم الموافقة على التعديل بأغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس ، وان يصدق الامر على التعديل وذلك استثناء من حكم المادة ٣٥(١٤) من هذا الدستور » . كما تنص الفقرة/ب من ذات المادة على انه : (اذا رفض تعديل ما للدستور فلا يجوز عرضه من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض) .

ومن الواضح ان هذه المادة لم تبين الجهات المختصة باقتراح تعديل الدستور ، مما يقتضي القول بحق الامر واي من اعضاء المجلس في اقتراح التعديل ، وبذلك يتساوى الدستور مع القوانين العادية من هذه الناحية ، الا انه يختلف عنها من ناحية الاغلبية اللازمة لقرار التعديل . فهي في حالة تعديل الدستور اغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم مجلس الامة ، في حين انه يكفي لتعديل القوانين العادية او سننها موافقة اغلبية الاعضاء الحاضرين ، أي الاغلبية العادية . ومن ناحية ثانية فانه اذا ما تم رفض احد التعديلات المقترحة للدستور ، فلا يجوز اعادة عرضها قبل مضي سنة ، اما في حالة القوانين العادية ، فانه يجوز اعادة اقتراحها خلال دور الانعقاد التالي للدور الذي رفض فيه المشروع . كما يجوز اعادة الاقتراح من جديد في ذات الدور اذا وافقت الحكومة على ذلك (م ٧١) .

فدستور البحرين اذن دستور جامد .

واذا عدنا الى الدستور المؤقت لدولة الامارات لوجدنا انه يختلف في طبيعته القانونية عن بقية دساتير دول الخليج من ناحية كونه يحكم دولة اتحادية ومن هنا وجب ان يكون دستورا جامدا . اذ ان صفة الجود تعد من خصائص اي دستور اتحادي ، لانه لا قيمة لقواعد توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والسلطات المحلية ، وبيان حدود الاستقلال الذاتي الذي تتمتع به الولايات ، اذا كان من الممكن المساس بهذه القواعد بطريقة سهلة لا تختلف في شيء عن طريقة وضع او تعديل القانون العادي . الامر الذي يجعل الاستقلال الذاتي للولايات — وهو احد العناصر الهامة في كل نظام اتحادي اذ لا اتحاد بدون وجود هذا الاستقلال — في خطر حقيقي يمكن النيل منه بسهولة ، ووفقا لمشيئة السلطات الاتحادية .

كل ذلك اوجب ان يكون دستور دولة الامارات دستورا جامدا ، وتبين لنا هذه الصورة عند مطالعة النصوص الحاكمة لكيفية تعديل الدستور (١٥) . فالمادة ١٤٤/فقرة ٢/١ تجعل اقتراح التعديل من حق المجلس الاعلى ، وهو اسمى سلطة سياسية في البلاد ، في حين ان اقتراح تعديل القوانين العادية هو من اختصاص مجلس الوزراء الاتحادي وفقا للمادة ٦٠/ف ٢ من الدستور . كما تشترط المادة ١٤٤ سالفه الذكر ضرورة وجود مصلحة عليا للاتحاد تحتم تعديل الدستور وانيطت بالمجلس الاعلى مهمة تقدير مدى توافر هذه المصلحة ، بينما لم يشترط الدستور اية شروط موضوعية لتعديل القوانين العادية .

واخيرا فان الدستور لم يشترط اغلبية خاصة لموافقة المجلس الوطني الاتحادي على مشروعات القوانين او تعديلها ، اذ تتم هذه الموافقة بالاغلبية المطلقة لاصوات الاعضاء الحاضرين ، تطبيقا للقاعدة العامة الواردة في المادة ٨٧ من الدستور ، ومقتضاها ان تصدر قرارات المجلس الوطني بالاغلبية المطلقة لاصوات الاعضاء الحاضرين ، وذلك في غير الحالات التي يشترط فيها اغلبية خاصة . اما موافقة المجلس الوطني على مشروع التعديل الدستوري فيشترط حتى تتم ، الحصول على اغلبية خاصة هي اغلبية الثلثين لاصوات الاعضاء الحاضرين طبقا للمادة ١٤٤ فقرة ٢/ب ، مما يشكل بدوره قيда على تعديل الدستور اشد من القيد المطلوب لتعديل القوانين العادية .

وبالرغم من ان دستور دولة الامارات من الدساتير الجامدة ، الا انه قد احتوى على بعض النصوص التي قد تلقي ظللا من الشك حول جموده ، فقد تطلب في بعض الحالات اغلبية تفوق الاغلبية اللازمة لتعديله ، مع ان المسائل التي اشترط لها توافر هذه الاغلبية تقل في اهميتها وخطورتها عن الاهمية المعطاة لتعديل الدستور . من ذلك نص المادة ٧٥ من الدستور التي تقرر امكان ان يعقد المجلس الوطني جلساته في مكان اخر داخل الاتحاد وفي غير العاصمة بقرار يصدر منه بأغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم (١٦) ، اي بواقع ٢١ صوتا على الاقل في حين ان الدستور يكفي لتعديله ١٤ صوتا . وبتطبيق هذا الحكم كذلك على المادة ٧٦ من الدستور والتي تقرر أحقية المجلس الوطني في ان يفصل في صحة نيابة اعضائه او في اسقاط العضوية عن احدهم بقرار يصدر بأغلبية الاعضاء الذين يتكون منهم المجلس . اصف الى ذلك كله ما تقرره المادة ١٤٤/ف ٢/ب من ان اجراءات اقرار التعديل الدستوري تماثل اجراءات اقرار القوانين العادية .

غير انه مما يخفف من حدة الملاحظات السابقة ، ويجعلنا نقرر جمود الدستور المؤقت لدولة الامارات ، ان دور المجلس الوطني في عملية التعديل

الدستوري ، وكذلك في تعديل القوانين العادية او سننها ، ليس بالدور الحاسم ، اذ يستطيع المجلس الاعلى التغلب على معارضة المجلس الوطني عن طريق اعادة عرض التعديل عليه من جديد ، فان اصر على رأيه كان للمجلس الاعلى اقرار التعديل واصداره (١٧) .

ثانيا التشريعات المكملة :

واذا كان وجود الدستور المكتوب والجامد هو العنصر الاول من عناصر الرقابة على دستورية القوانين ، بحيث لا تملك مخالفة احكامه والا اتفست بوصف عدم الدستورية ، لكونه اعلى مقاماً منها ودرجة ، الا ان بعض دساتير الخليج قد ذهب الى ابعد من ذلك ، حين رفع مقام بعض القواعد التشريعية من مستواها الادنى ليجعلها في مصاف الدستور ذاته ، بل وجزءاً لا يتجزأ منه ، اذ احوال اليها تنظيم بعض الامور الدستورية الهامة ، بدلا من ان يتضمنها بذاته ، ويرجع السبب في ذلك الى انها تحتاج الى دراسة اكثر وتفاصيل قد لا يصح ان تحويها الوثيقة الدستورية بذاتها .

ومن هذه التشريعات ما تطلبه المشرع الدستوري الكويتي في المادة ٤/فـه من ضرورة تنظيم سائر الاحكام الخاصة بتوارث الامارة بواسطة قانون خاص يصدر خلال سنة من تاريخ العمل بالدستور ، وتكون له صفة دستورية بحيث لا يجوز تعديله الا بالطريقة المقررة لتعديل الدستور ذاته . وبالفعل صدر القانون رقم ٤ لسنة ١٩٦٤ لتنظيم احكام توارث الامارة في الكويت .

وكذلك نص المادة الاولى فقرة جـ من الدستور البحريني والتي تقرّر (تنظيم سائر احكام توارث الامارة بمرسوم اميري خاص تكون له صفة دستورية فلا يجوز تعديله الا وفقا لاحكام المادة ١٠٤ من الدستور . .)

فالقواعد القانونية من هذا النوع تأخذ مرتبة الوثيقة الدستورية ذاتها ، وبذلك لا يجوز للسلطة التشريعية ان تعدل احكامها بقوانين عادية ، كما انه اذا تعارض نص وارد في هذه القواعد مع حكم من احكام الدستور ذاته ، اعتبر التعارض كأي تعارض بين مادتين من مواد الدستور الاصلية ، يجري التوفيق بينهما وفقا لاصول التفسير المتبعة ، وبعبارة ثانية فاننا لا نكون في صدد مخالفة من هذه القواعد القانونية للدستور ، لانها تعد من صميم الدستور ذاته ، وبذلك لا تثور في مثل هذه الحالة مسألة دستورية هذه القواعد .

واذا كانت مسألة الرقابة لا تثور بصدد هذه القواعد ، الا انها تتحقق بطبيعة الحال عند مخالفة قانون عادي ، او احد المراسيم للاحكام الواردة فيها ،

فيكون النص المخالف للحكم الوارد في القواعد القانونية ذات المرتبة الدستورية نصا غير دستوري .

المطلب الثاني

وجود قانون أو لائحة

والعنصر الثاني من عناصر المشكلة الدستورية ، هو وجود قاعدة قانونية قد استوفت الشروط والاجراءات اللازمة لميلادها ، سواء وردت في قانون او لائحة .

فمشكلة دستورية القانون لا تثور حين لا يكتمل كيانه التشريعي من الناحية الشكلية ، أي حين يصدر غير مستوف للاجراءات الشكلية التي يتطلبها الدستور ، ومثال ذلك ان يصدر القانون دون تصديق رئيس الدولة عليه في الاحوال التي يوجب فيها الدستور ذلك (١٨) ، او ان يصدر القانون دون حصوله على الاغلبية اللازمة لقراره والمحددة في الدستور ، او ان يصدر القانون من البرلمان في خارج دور انعقاده الدستوري(١٩) ، او ان يصدر التشريع من قبل السلطة التنفيذية مغتصبة بذلك وظيفة البرلمان ، او ان يصدر التشريع من قبل السلطة التنفيذية ولكن بناء على قانون تفويض صادر من السلطة التشريعية مع ان الدستور لا يجيز التفويض ، او يجيزه وتخرج السلطة التنفيذية عن الحدود المقررة لها .

ففي الحالات السابقة لا يراقب القضاء مدى دستورية القانون ، لان القانون لم يصبح بعد كذلك ، ولم يحتل مكانة في سلم البناء التشريعي للدولة ، ففي الحالات التي ينطوي فيها القانون على عيب شكلي يعتبر باطلا بطلانا مطلقا ، بل ومنعدما ويترتب على ذلك ان القاضي لا يمتنع عن تطبيقه فحسب ، بل يجب عليه ان يقرر انعدامه(٢٠) .

كذلك لا تثور مسألة دستورية اللائحة الا اذا كانت قد استوفت الشروط الشكلية اللازمة لصدورها ، ولذلك لا نكون بصدد رقابة على دستورية اللائحة اذا كانت قد صدرت من فرد عادي لا صلة له بالادارة ، او ان تكون قد صدرت من شخص لم يصبح تعيينه بعد نهائيا ، او ان تكون صدرت من وزير اقل من منصبه ، بعد ان كانت تدخل في اختصاصه كوزير ، او ان تصدر اللائحة من سلطة ادارية لا تملك حق اصدارها مغتصبة بذلك اختصاص السلطة صاحبة الحق(٢١) ، كأن يكون مجلس الوزراء هو الجهة المختصة باصدار المرسوم

الخاص بالخدمة المدنية المنفذ لاحكام المرسوم بقانون المنظم لاوزاع الخدمة المدنية كما هو الحال في الكويت ومع ذلك يتصدى احد الوزراء لاصداره .

ففي هذه الحالات لا يكون القاضي بحاجة لفحص مدى اتفاق اللائحة مع احكام الدستور ، لانها غير موجودة اصلا حتى تخضع لفحصه وتحيصه ، وكل ما يملكه القاضي ازاءها ان يعلن انعدامها .

كما لا تثار دستورية اللائحة اذا كانت قد خالفت احد القوانين نافذة المفعول ، اذ يكفي في هذه الحالة اثاره مدى شرعيتها دون حاجة لفحص مدى تطابقها مع احكام الدستور ، اذا كان باب الطعن في شرعيتها مفتوحا .

ولكن المحكمة الدستورية في الكويت قررت في اول حكم لها عدم دستورية وعدم شرعية المادة الثانية من قرار وزير التجارة والصناعة رقم ٧٤/٥٢ الخاص بمنع بيع الاسهم بالاجل ، مما يعد خروجا على الضوابط التي تحكم الرقابة على دستورية القوانين ، لكون الدفع بعدم الدستورية دفع احتياطي لا يجوز اللجوء اليه الا اذا انعدمت الدفوع الاخرى التي تكفي للحكم بالالغاء (٢٢) .

فالرقابة على دستورية القوانين واللوائح لا تثار اذن الا اذا كان القانون او اللائحة قد استكملا الشروط الشكلية او الاجرائية اللازمة لميلادهما على وجه صحيح ، فهنا فقط يمكن ان تثار مسألة مدى اتفاقهما مع احكام الدستور ، اذا ما انطوى احدهما على مخالفة لحكم من احكامه من الناحية الموضوعية .

المطلب الثالث

وجود مخالفة من القانون أو اللائحة للدستور

والعنصر الثالث والاخير من عناصر مشكلة الدستورية ، هو وجود مخالفة موضوعية تقع من القانون أو اللائحة تخرج بموجبها على حكم من احكام الدستور (٢٣) .

ومثال ذلك ان تخرق السلطة التشريعية القيود التي يضعها المشرع الدستوري على حقها في التشريع ، كتحرير الدستور للمصادرة العامة ، وعدم رجعية القوانين الجنائية ما لم تكن اصلح للمتهم ، او ابعاد المواطن عن بلده او منعه من العودة اليه ، او تسليم اللاجئين السياسيين ، او منع المواطن من العمل وحقه في اختيار نوعه (٢٤) ، او ان يتطلب المشرع العادي بقانون يصدره

توافر شرط جديد في المرشح لعضوية مجلس الامة ، في حين ان هذه الشروط قد نص عليها الدستور في المادة ٨٢ منه (٢٥) .

واذا كانت السلطة التشريعية قد منعت من المساس بالمبادئ سالفه الذكر ، فمن باب اولى ان تكون السلطة التنفيذية قد منعت هي الاخرى من المساس بها بموجب قرارات ادارية ، فلا يجوز مثلا للسلطة الادارية ان تصدر لائحة تمنح بموجبها اوسمة لاعضاء مجلس الامة اثناء مدة عضويتهم تقديرا لخدماتهم ، لتعارض ذلك مع المادة ١٢٢ من الدستور الكويتي ، او ان يصدر احد الوزراء قرارا اداريا يفرض بموجبه على موظفي وزارته الانضمام الى جمعية خيرية انشأتها الوزارة ، وذلك لمخالفة موضوع القرار لحكم المادة ٤٣ من الدستور الكويتي التي تنص (... ولا يجوز اجبار احد على الانضمام الى اي جمعية او نقابة) .

هذه هي العناصر اللازمة لقيام الرقابة القضائية على دستورية القوانين ، ولقد تبين لنا ان هذه العناصر تتوافر في دساتير ثلاث من دول الخليج هي ، الكويت والبحرين والامارات العربية ، وننتقل الان لدراسة كيفية تنظيم هذه الدساتير للرقابة على الدستورية .

المبحث الثاني

اجهزة الرقابة الدستورية في دول الخليج

طالما ان دول الخليج قد اختارت الرقابة القضائية طريقا للتأكد من مدى مطابقة القوانين واللوائح لاحكام دساتيرها ، فلا بد اذن ان تتولى المحاكم هذه المهمة حين يحدد الدستور او القوانين الاساسية المكلة له كيفية تشكيلها والاختصاصات المناطة بها .

وفي دراستنا لاجهزة الرقابة في دول الخليج ، نبين اولا كيفية تشكيل الهيئات القضائية التي تتولى مهمة الرقابة ، ثم نوضح نطاق اختصاصاتها وسلطاتها تجاه الطعون المقدمة لها بعدم الدستورية ، واخيرا ندرس من لهم الحق في مباشرة الدعوى بعدم الدستورية ، وذلك في مطالب ثلاثة :

المطلب الاول

تشكيل الهيئات القضائية المختصة بالرقابة

استجاب المشرع العادي في كل من الكويت ودولة الامارات للنصوص الدستورية الموجبة لاصدار قوانين تنظم مسألة الرقابة على دستورية القوانين واللوائح ، ففي الكويت صدر القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ الخاص بانشاء المحكمة الدستورية ، وفي دولة الامارات صدر القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣ الخاص بانشاء المحكمة الاتحادية العليا واناط بها - ضمن اختصاصات اخرى الرقابة على دستورية القوانين واللوائح عموما .

اما البحرين ، فلم يصدر فيها بعد القانون المنظم للرقابة .

وتبين المادة الثانية من قانون انشاء المحكمة الدستورية في الكويت كيفية تشكيلها اذ تنص على تكونها من (خمسة مستشارين يختارهم مجلس القضاء بالاقتراع السري ، كما يختار عضوين احتياطيين ، ويشترط ان يكونا من الكويتيين ، ويصدر بتعيينهم مرسوم ، فاذا خلا محل اي عضو من الاعضاء الاصليين او الاحتياطيين اختار مجلس القضاء بالاقتراع السري من يحل محله ويكون تعيينه بمرسوم ...) .

كما تبين المادة الثالثة كيفية تشكيل المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات ، اذ تنص على تكوينها من (رئيس واربعة قضاة ... ويجوز ان يعين بالمحكمة العليا قضاة مناوبون لايزيد عددهم على ثلاثة لتكملة نصاب المحكمة عند الاقتضاء على الا يجلس منهم اكثر من واحد في اية دائرة من دوائر المحكمة ولا يكون لاي منهم رئاسة الدائرة ..) .

كما تشترط المادة ١/٤ ف١ في من يولى القضاء في المحكمة العليا ، ان يكون من مواطني دولة الامارات العربية المتحدة ، وكامل الاهلية المدنية . غير ان المادة الخامسة من القانون تستثني من هذا الحكم رعايا الدول العربية اذ يجوز تعيينهم قضاة في المحكمة العليا ، وذلك عن طريق الاستعارة من الحكومات التابعة لها او بمقتضى عقود استخدام وذلك لمدة محددة قابلة للتجديد .. ويلاحظ على الاحكام السابقة ما يلي :

١ - يقتصر تشكيل المحاكم المناط بها مهمة الرقابة على القضاة وحدهم ، واذا كان تكوين المحاكم على هذا النحو يعتبر بذاته ميزة من الناحية الفنية ، لكون

القضاة اقدر من غيرهم على الحكم في القضايا القانونية ، مما يدخل في نطاق وظيفتهم الاصلية ، الا انه كان من الامثل مع ذلك ترك المجال امام اشتراك بعض العناصر السياسية في تشكيل المحكمة ، وهو امر انتهت اليه المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي حين ذكرت ، تعليقا على حكم المادة ١٧٣ من الدستور الخاص بانشاء المحكمة الدستورية الى انه (يترك للقانون الخاص بتلك المحكمة الدستورية مجال اشراك مجلس الامة بل والحكومة في تشكيلها الى جانب رجال القضاء العالي في الدولة ، وهم الاصل في القيام على وضع التفسير القضائي الصحيح لاحكام القوانين ، وفي مقدمتها الدستور ، قانون القوانين) .

فهذا التشكيل المختلط للمحكمة المناط بها مهمة الرقابة يساعد على جعل السلطتين التشريعية والتنفيذية اكثر تقبلا للاحكام الصادرة بعدم الدستورية ، لكونهما قد اسهمت في اصدارها . ومن ناحية اخرى نجد ان اشراك بعض العناصر السياسية في تكوين المحكمة لا يعني ابدا انها ستصبح اغلبيية فيها مما يمكنها من السيطرة على الاتجاهات السائدة فيها (٢٦) وانما يقصد بهذا التثيل السياسي الاحاطة بمجمل الظروف التي صاحبت اصدار القانون ، والاثار التي يمكن ان تترتب على الحكم بعدم دستوريته ، وهي امور قد لا تكون امام نظر القضاة الذين تقتصر مهمتهم في العادة على فحص الجانب القانوني وحده .

ولكن المشرع الكويتي فضل مع ذلك ان يقتصر تشكيل المحكمة الدستورية على القضاة وحدهم ، معللا ذلك في ان (ما يعرض على المحكمة من مسائل هو امر من ادى امور القانون لا يقدر عليه الا المتحرسون من رجال القانون ، وحتى لا تتأثر المسائل القانونية بالتيارات السياسية اذا ما شكلت المحكمة من غير القضاة) (٢٧) .

٢ - حدد دستور دولة الامارات عدد قضاة المحكمة بخمسة اعضاء في المادة ٩٦ منه ونقل عنه العدد قانون انشاء المحكمة الاتحادية العليا ، اما الدستور الكويتي فلم يحدد العدد في المادة ١٧٣ تاركا هذه المهمة للقانون وكان الاولى بالمشرع الدستوري الكويتي ان يتبنى الحكم الوارد في دستور دولة الامارات ، فيحدد عدد قضاة المحكمة ، لما لهذا الامر من اهمية كبرى .

ففي الدول التي يمكن للقانون العادي فيها ان يزيد او ينقص من عدد اعضاء المحكمة المختصة بالرقابة ، يصبح استقلال المحكمة في خطر حقيقي (٢٨) اذ يمكن للهيئات السياسية ان تفر من اتجاهات المحكمة وتجعلها متفقة مع ارائها عن طريق زيادة عدد اعضائها بتعيين اعضاء جدد يتبنون رأي السلطات

التي اختارتهم ، وهو امر حاول الرئيس روزفلت فعله في الولايات المتحدة الامريكية كمحاولة للتغلب على معارضة المحكمة الاتحادية العليا لقوانين الانعاش الاقتصادي التي تبناها بعد الحرب .

المطلب الثاني

نطاق اختصاص الهيئات القضائية

الملاحظة الاولى التي يمكن ان ترد في هذا المجال ، ان كلا من المحكمة الدستورية في الكويت ، والمحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات ، لا تقتصر مهمتها على فحص القضايا المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح ، وانما اسندت اليها بالاضافة الى هذا الاختصاص اختصاصات اخرى ، كتفسير النصوص الدستورية والنظر في الطعون الانتخابية بالنسبة للمحكمة الكويتية ، اما في الامارات فتشمل قائمة الاختصاصات كذلك ، النظر في حل الخلافات بين الحكومة الاتحادية والامارات ، او بين الامارات فيما بينها ، ومحاكمة الوزراء وكبار موظفي الاتحاد المعينين بمرسوم ، بسبب ما يقع منهم من افعال في اثناء ادايتهم لوظائفهم الرسمية والنظر في الجرائم التي فيها مساس مباشر بمصالح الاتحاد ، اضافة الى مباشرة المحكمة لوظيفة محكمة تنازع وتفسير المعاهدات والاتفاقيات الدولية .

اما الاختصاص المتعلق بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح فتبينه المادة الاولى من قانون انشاء المحكمة في الكويت بقولها (تنشأ محكمة دستورية تختص دون غيرها ... بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين اللوائح ويكون حكم المحكمة الدستورية ملزما للكافة ولسائر المحاكم) .

وتبين هذا الاتجاه كذلك المادة ٣٣ من قانون انشاء المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات فيها على اختصاص (المحكمة العليا دون غيرها بالفصل في الامور الاتية :

١ - ...

٢ - بحث دستورية القوانين الاتحادية ، اذا ما طعن فيها من قبل امانة او اكثر لمخالفتها لدستور الاتحاد .

٣ — بحث دستورية التشريعات الصادرة من احدى الامارات الاعضاء اذا ما طعن فيها من قبل احدى السلطات الاتحادية لمخالفتها لدستور الاتحاد او للقوانين الاتحادية .

٤ — بحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموما اذا ما احيل اليها هذا الطلب من اية محكمة من محاكم الاتحاد او الامارات الاعضاء اثناء دعوى منظورة امامها) .

كما تنص المادة ١٠٣ من الدستور البحريني على ان (يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح) .

ويتضح لنا من استعراض هذه النصوص القانونية النقاط التالية :
١ — ان دول الخليج العربي قد اختارت اسلوب مركزية الرقابة على دستورية القوانين واللوائح ، اذ جعلت من المحكمة الدستورية في الكويت ، والمحكمة الاتحادية العليا في الامارات الجهة المختصة دون غيرها في نظر القضايا المتعلقة بالدستورية .

ولكن مركزية الرقابة هذه ينتقص منها ذلك الحق المعطى لبقية المحاكم بتقدير مدى جدية الدفـع بعدم الدستورية اذا ما تقدم به احد الاطراف او اثارته المحكمة المنظور امامها النزاع (م ٤ من القانون الكويتي ، والمادة ٥٨ من قانون الامارات) ، ذلك لان اعطاء المحاكم العادية تقدير مدى جدية الدفع ، بل وحق رفضه بدعوى عدم جديته ، انما يتضمن في واقع الامر البحث في مدى مطابقة النص القانوني المطعون بدستوريته لنصوص الدستور ، وفي هذا بحث للدستورية ينتقص ولا شك من انفراد هذه الهيئات بمهمة الرقابة .

٢ — ساوت دول الخليج بين القانون واللائحة من حيث خضوعهما للرقابة الدستورية ، وتتجلى الحكمة من ذلك في ان رقابة دستورية التشريعات تستهدف صون الدستور وحمايته من الخروج على احكامه ، باعتبار ان نصوصه تمثل دائما القواعد والاصول التي يقوم عليها نظام الحكم ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين التزامها ومراعاتها واهدار ما يخالفها من التشريعات على اساس من سيادة الدستور وسموه على سائر القوانين . وهذه الغاية لا تتحقق الا اذا امتدت رقابة الدستورية على كافة التشريعات الاصلية منها او الفرعية كاللوائح لان مظنة خروجها على احكام الدستور قائمة بالنسبة اليها كما هي قائمة بالنسبة للتشريعات العادية ، اذ الامر في كل الحالات يتصل بهدي

موافقة التشريع ايا كانت درجته لاحكام الدستور ، سواء كان ذلك في مجال علاقته بقانون او في مجال علاقته بالدستور(٢٩) .

٣ - ولا يقتصر اختصاص المحكمة الدستورية في الكويت على فحص دستورية القوانين واللوائح ، وانما يمتد كذلك الى فحص المراسيم بقوانين التي تصدرها السلطة التنفيذية - وفقا للمادة ٧١ من الدستور - فيما بين ادوار انعقاد مجلس الامة او في فترة حله اذا كان هناك ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير .

كما اشارت المادة السادسة من القانون الى اختصاص المحكمة الدستورية بفحص شرعية اللوائح ، الامر الذي يتعارض مع نص المادتين ١٦٩ ، ١٧١ من الدستور الكويتي وللتين تقرر ان هذا الاختصاص اما الغرفة او محكمة خاصة ، او لمجلس الدولة ، ويكون هذا الاختصاص شاملا لولاية الالغاء وولاية التعويض بالنسبة للقرارات الادارية المخالفة للقانون .

ويمكن القول بقبول هذا الاختصاص للمحكمة الدستورية ، كاختصاص مؤقت مآله قيام احدى الجهات التي حددها الدستور بتولي مهمة مراقبة شرعية اللوائح والقرارات الادارية عموما ، مما يمكن معه تجاوز المنع الوارد في المادة الثانية من قانون تنظيم القضاء رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ ، ومؤديا الى امكانية الطعن في اللوائح بحجة عدم مشروعيتها توصلا الى الحكم بالغائها(٣٠) .

اما في دولة الامارات فيبدو من حكم للمحكمة العليا فيها اختصاصها بفحص شرعية القرارات الادارية حين ناقشت تعريف القرار الاداري وبينت الحالات التي يعد فيها كذلك ومتى يجوز سحبه ، مقرر ان المحكمة لا تتدخل الا حيث يكون هناك قرار اداري بالمعنى القانوني(٣١) ، كما ان هذا الاختصاص يمكن ان يستقاد كذلك من نص المادة ٢ / ١٠ ف ١ من الدستور .

ويمتد كذلك اختصاص المحكمة العليا في دولة الامارات ليشمل فحص مدى دستورية التشريعات الصادرة من الامارات اضافة الى مراقبتها لدستورية القوانين الاتحادية الامر الذي يشير الى محاولة الدستور المؤقت ايجاد التوازن بين السلطات الاتحادية والسلطات المحلية في الامارات الاعضاء ، فكما ان هناك احتمالا لتجاوز الحكومات المحلية لاختصاصاتها المناطة بها بموجب نصوص الدستور ، فان هذا الاحتمال يبقى قائما كذلك بالنسبة للسلطات الاتحادية . ومثل هذا الوضع لا نجده كثيرا في الدول الاتحادية الاخرى اذ ان الرقابة لاتمارس بنفس الشدة على اعمال السلطات الاتحادية من تلك التي تمارس على اعمال الولايات ،

بل ان هناك دولا اتحادية لا تعرف اية رقابة على اعمال السلطات الاتحادية ، كما هو الحال في الاتحاد السوفيتي وسويسرا والامبراطورية الالمانية القديمة(٣٢) ويرر القاضي Holmes هذا الاتجاه بالقول ان تجاوز السلطات المحلية لاختصاصاتها يكون اكثر تهديدا للاتحاد من تلك التي تقوم بها السلطات الاتحادية(٣٣) .

ويلاحظ ان المادة ٩٩/٢ من الدستور المؤقت لدولة الامارات استعملت اصطلاح **التشريعات الصادرة عن احدى الامارات** عند تحديدها لاختصاص المحكمة العليا ، دون ان تستخدم عبارة **القوانين** الصادرة عن احدى الامارات ويرجع ذلك الى ان القواعد القانونية في الامارات الاعضاء ليست محددة من ناحية مرتبتها واجراءات صدورها ، وبالتالي فانها قد تكون من طبيعة واحدة ومع ذلك تختلف في الاسماء التي تحملها ، لكل ذلك فضل المشرع الدستوري استعمال اصطلاح **التشريعات** بدلا من **القوانين** لتشمل المفهوم الواسع لكل القواعد القانونية(٣٤) .

ويترتب على ذلك ان اختصاص المحكمة العليا بشأن التشريعات الصادرة عن الامارات يمتد ليشمل كافة القواعد القانونية مهما كانت التسمية التي تحملها كالقانون ، او المرسوم بقانون ، او القرار ، او الامر .

واختصاص المحكمة العليا لا يتوقف عند حد التأكد من عدم مخالفة التشريعات الصادرة عن الامارات للدستور الاتحادي ، وانما يمتد هذا الاختصاص ليشمل التحقيق من عدم المخالفة للقوانين الاتحادية كذلك ، بدليل ما تقرره المادة ١٥١ من الدستور المؤقت من ان : **(لاحكام هذا الدستور السيادة على دساتير الامارات الاعضاء في الاتحاد . وللقوانين الاتحادية التي تصدر وفقا لاحكامه الاولوية على التشريعات واللوائح والقرارات الصادرة عن سلطات الامارات وفي حالة التعارض يبطل من التشريع الادنى ما يتعارض مع التشريع الاعلى ، وبالقدر الذي يزيل ذلك التعارض ، وعند الخلاف يعرض الامر على المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه)** .

ويترتب على فحص الهيئات القضائية في دول الخليج للنصوص التشريعية ان تقرر فيما اذا كانت موافقة لاحكام الدستور ام مخالفة لها ، فاذا كان النص التشريعي موافقا لاحكام الدستور استمر العمل به ، اما اذا كان مخالفا لاحكام الدستور ، فلا بد وان يكون الحكم في هذه الحالة بالبطلان او بالالغاء . ولكن الحكم ببطلان النص المعيب وبالتالي الغاء يختلف حكمه في دولة الامارات عنه في الكويت والبحرين .

ففي دولة الامارات تتقف سلطة المحكمة العليا عند النظر في الطعون الدستورية عند حد الحكم بدستورية او عدم دستورية النصوص التشريعية محل الطعن دون ان تمتد الى الغائه . ويتضح ذلك من مطالعة الفقرة الثانية من المادة ١٠١ من الدستور والتي تنص على انه (اذا قررت المحكمة عند فصلها في دستورية القوانين والتشريعات واللوائح ، ان تشريعا اتحاديا جاء مخالفا لدستور الاتحاد ، او ان التشريع او اللائحة المحلية موضوع النظر تتضمن مخالفة لدستور الاتحاد او القانون الاتحادي ، تعين على السلطة المعنية في الاتحاد او الامارات بحسب الاحوال المبادرة الى اتخاذ مايلزم من تدابير لازالة المخالفة الدستورية ، ولتصحيحها) . وتؤكد هذا المعنى كذلك المادة ١٥١ من الدستور المشار اليها سابقا .

فاختصاص المحكمة العليا لا يمتد الى حد الحكم بالغاء القانون غير الدستوري لان الحكم بالالغاء يجعل القانون كأنه لم يصدر اصلا ، وانما يقتصر نطاق اختصاصها على الحكم بعدم دستوريته والامتناع عن تطبيقه في النزاع القائم . فالقانون يبقى موجودا من الناحية القانونية ، مجردا من قوته الحقيقية من الناحية الواقعية ، مع التزام السلطات الاتحادية او المحلية - حسب الاحوال - باتخاذ مايلزم من تدابير لازالة المخالفة الدستورية او لتصحيحها .
ويترتب على هذا الحكم ، ان ازالة المخالفة الدستورية او تسوية اثارها لا يمتد الى الماضي ، اي منذ صدور القانون المعيب ، وانما من تاريخ الحكم بعدم الدستورية .

ويبرر البعض هذا الاتجاه الذي تعنتقه بعض الدساتير بأنه يراعي الاعتبارات العملية التي تقتضي استمرار المعاملات وحماية المراكز القانونية التي نشأت في ظل القانون المذكور . كما ان اهدار كافة الحقوق والواجبات التي تنشأ في ظل قانون ما اثناء سريانه وقبل الحكم بعدم دستوريته قد يترتب عليه من الاضرار المادية والمعنوية ، وما قد يخلفه من الاشكالات القانونية اضعاف ما يترتب على بقاء القانون المخالف للدستور . الامر الذي يوجب تقييد الاثر الرجعي للحكم الصادر بعدم دستورية القانون ومراعاة وجوده الفعلي (٣٥) .

ويختلف الوضع في الكويت والبحرين حيث يحق للمحكمة الغاء القوانين غير الدستورية ويتضح ذلك من نص المادتين ١٧٣ من الدستور الكويتي و ١٠٣ من الدستور البحريني واللتين تقرران (وفي حالة تقرير عدم دستورية قانون او لائحة ، يعتبر كأن لم يكن) كما تنص المادة السادسة من قانون المحكمة في الكويت على انه (اذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية قانون او مرسوم بقانون او لائحة او عدم شرعية لائحة من اللوائح الادارية لمخالفتها

لقانون نافذ ، وجب على السلطات المختصة ان تبادر الى اتخاذ ما يلزم من تدابير لتصحيح هذه المخالفات وتسوية اثارها بالنسبة للماضي) .

ويمتد الحكم بالالغاء الى تاريخ صدور القانون غير الدستوري ، فيكون باثر رجعي ، مما يستوجب تصفية كافة الاثار التي ترتبت على صدور القانون الملغى .

ويمكن تبرير هذا الاتجاه بالقول ان العدالة لايمكن ان تتحقق بصورة كاملة الا باصلاح الاخطاء التي ترتبت على تطبيق القانون المخالف للدستور ، وذلك عن طريق اهدار جميع الاثار التي اسفر عنها تطبيقه من تاريخ العمل به ، ولا يمكن الاحتجاج في هذا المقام بالمشاكل التي يمكن ان تتولد من اعمال هذا المبدأ ، او ان فيه اهدارا للمراكز القانونية التي نشأت في ظله . فمثل هذه المراكز انما نشأت في ظل وضع خاطيء من الاساس ، والابقاء عليها دليل على استمرار الخطأ والاعتراف به مما يتناقض مع الحكم القاضي بعدم الاعتراف بشرعية الوضع القائم .

وبعبارة اخرى فان القانون المخالف للدستور ليس في حقيقة الامر قانونا على الاطلاق ، لا من حيث الشكل ولا الموضوع ، اذ يشترط حتى يكتسب عمل السلطة التشريعية صفة القانون ان يصدر ضمن الحدود التي رسمها الدستور مما يترتب عليه عدم قدرته على انشاء الحقوق والمراكز القانونية او تقرير الواجبات .

المطلب الثالث

اصحاب الصفة في الطعن بعدم الدستورية

من استعراض النصوص الدستورية والقانونية لدساتير الكويت والبحرين والامارات يتضح لنا ان هناك نوعين من الجهات التي يحق لها مباشرة حق الطعن بعدم دستورية القوانين واللوائح . وهذه الجهات هي السلطات العامة والافراد .

اولا : السلطات العامة :

يحق للسلطات العامة في الدول الثلاث مباشرة الدعوى امام المحكمة المختصة ، تطلب فيها الغاء القانون المخالف للدستور او الالاحة .

وتتمثل السلطات العامة في دولة الامارات بالسلطات الاتحادية التي تتكون من المجلس الاعلى المشكل من حكام الامارات الاعضاء في الاتحاد ورئيس الاتحاد ونائبيه ، ومجلس الوزراء ، والمجلس الوطني الاتحادي والقضاء الاتحادي . كما يحق للسلطات المحلية في الامارات الطعن بعدم دستورية القوانين واللوائح الاتحادية .

اما في الكويت فتتمثل السلطات العامة في مجلس الوزراء ومجلس الامة والمحاكم اذا اثارت موضوع الدستورية من تلقاء نفسها .

يحق لمجلس الوزراء الكويتي الطعن بعدم دستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح امام المحكمة الدستورية بطلب يودع لدى قلم كتاب المحكمة يتضمن بيان موضوعه واسانيده ، والنص محل الطلب ، واجه مخالفته للدستور .

ويرى البعض ان الحكومة في الكويت تتمتع باغلبية كبيرة في مجلس الامة — قبل حله — مما يجعل اغلبية القوانين التي تصدر محققة لرغبة الحكومة ومتفقة مع ميولها ، مما تنتفي معه مصلحتها في الطعن بعدم دستورتها (٣٦) . كما ان مجلس الوزراء يستطيع التقدم بمشروع قانون يعدل او يلغي القانون المخالف للدستور .

ومع ذلك فاننا نعتقد ان المشرع انما اراد من اعطاء مجلس الوزراء هذا الحق ان يمنحه فرصة اخيرة للطعن في القانون في الحالة التي لا يملك فيها التغلب على رأي مجلس الامة . فالدستور اجاز صدور القانون رغم معارضة السلطة التنفيذية له ، وطلبها اعادة النظر فيه ، اذا ما اقره مجلس الامة ثانية بموافقة ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم ، حيث يتوجب على الامر في هذه الحالة التصديق على القانون واصداره خلال ثلاثين يوما من تاريخ ابلاغه اليه (م ٦٦ من الدستور) .

فلو تقدمت السلطة التنفيذية — فيمثل هذه الحالة — بمشروع قانون معدل للقانون الذي وافق عليه مجلس الامة فانه لن يحظى بالقبول لديه ، ولذلك اعطى المشرع لمجلس الوزراء حق الطعن بعدم دستورية القوانين كمحاولة اخيرة للتغلب على رأي مجلس الامة .

اما الطعن في دستورية اللوائح من قبل مجلس الوزراء فامر مستبعد ، طالما ان الجهة التي تصدرها هي السلطة التنفيذية وفقا للمادتين ٧٢ ، ٧٣

من الدستور ، فهي ستفضل بطبيعة الحال ان تعدل في اللائحة المعيبة بدلا من الطعن فيها ، وهو طعن موجه اصلا لها .

كما يحق لمجلس الامة في الكويت وفقا للمادة الرابعة فقرة (٢) من قانون المحكمة الدستورية الطعن بعدم دستورية القوانين . ويجب ان يكون ذلك بقرار يصدر من المجلس ذاته ، وليس من احدى لجانه او رئيسه مثلا . ولما كان القانون لم يحدد الاغلبية اللازمة لاتخاذ القرار ، فتكون الاغلبية ، وفقا للقواعد العامة ، هي اغلبية الاعضاء الحاضرين .

ويرى البعض ان مجلس الامة في امكانه التقدم باقتراح بقانون يعدل فيه او يلغي القانون المخالف للدستور من وجهة نظره ، دون الحاجة الى اللجوء لطريق الطعن فيه . ولذلك يتصور — وفقا لهذا الرأي — ان يطفى في التعامل اسلوب طلب تفسير النصوص الدستورية من قبل المجلس تمهيدا للحكم على نص تشريعي مشكوك في دستوريته (٣٧) .

ونحن نؤيد هذا الرأي ، فالمجلس يمكنه بالفعل الحيلولة دون صدور القوانين المخالفة للدستور ، لا سيما وانه يستعين بمجموعة من الخبراء الدستوريين في عمله ولذلك نعتقد ان اعطاء مجلس الامة حق الطعن بدستورية القوانين ليس ما يبرره ، وكان يمكن الدفاع عن مسلك المشرع هذا لو انه اعطى للاقلية المعارضة للقانون في مجلس الامة حق الطعن فيه بحجة عدم التزامه بنصوص الدستور ، وهو مسلك اتخذه المشرع سبيلا له في بعض الدول كما في دستور سوريا لعام ١٩٥٠ ، والدستور التركي لعام ١٩٦١ .

غير ان الوضع يختلف في دولة الامارات ، فالمجلس الوطني الاتحادي فيها لا يعتبر سلطة تشريعية حقيقية ، اذ ان هذه السلطة تتمركز بيد المجلس الاعلى اضافة الى هيئته على السلطة التنفيذية . فالمجلس الوطني وفقا للمادتين ٩٨ ، ١١٠ من الدستور ، له حق مناقشة مشروعات القوانين المقدمة اليه من مجلس الوزراء ، كما له ان يوافق عليها او يعدلها او يرفضها ، فاذا ما ادخل المجلس الوطني تعديلا على مشروع القانون ولم يكن هذا التعديل مقبولا لدى رئيس الاتحاد او المجلس الاعلى او اذا رفض المجلس الوطني الاتحادي المشروع فان لرئيس الاتحاد او المجلس الاعلى ان يعيده الى المجلس الوطني ، واعادة المشروع الى المجلس الوطني تعتبر شرطا دستوريا لامكان المجلس الاعلى ان يصدر القانون من جديد بوضعه الاول (٣٨) ، وفي حالة ادخال المجلس الوطني اي تعديل فيه لم يلق قبولا لدى المجلس الاعلى ، او كان المجلس الوطني قد اعد قرارا برفض المشروع (٣٩) .

فالمجلس الوطني الاتحادي لا يمكنه اذن في ظل النصوص الدستورية الحالية الحيلولة دون صدور القوانين التي يعارضها ، لكون سلطته ذات طبيعة استشارية فالتعديلات التي يدخلها على مشروع القانون المقدم اليه — وقد يكون بعضها للحيلولة دون مخالفة بعض احكام الدستور — قد ترفض من قبل المجلس الاعلى . لكل ذلك لا نتفق مع من ذهب الى ان المجلس الوطني في دولة الامارات يستطيع ان يتخطى التشريعات غير الدستورية واسقاطها من الاعتبار دون الحاجة الى الطعن فيها مباشرة امام المحكمة الاتحادية العليا (٤٠) وبذلك يتفق الوضع في دولة الامارات — وفقا لهذا الرأي — مع الوضع في الكويت في خصوص مجلس الامة .

فمجلس الامة في الكويت سلطة تشريعية كاملة ، بل انه يستطيع سن القوانين رغم اعتراض السلطة التنفيذية عليها كما راينا . أما في دولة الامارات فعلى العكس لا يملك المجلس الوطني فيها بالنسبة للتشريع الا سلطة محدودة ، ويمكن تخطي اعتراضاته بسهولة ، ولذلك فان اعطائه حق رفع دعوى الفاء القوانين غير الدستورية يعد وسيلة اخيرة يمكنه بواسطتها الحيلولة دون تطبيقها ودخولها في مجرى التنفيذ .

كما يحق للمحاكم ان تثير من تلقاء نفسها ، اثناء نظرها لاحدى القضايا موضوع الدستورية ، اذا ما قدرت ان النص القانوني المراد تطبيقه في القضية مشكوك في دستوريته ، (م ٤) فقرة ب من القانون الكويتي ، م ٥٨ من قانون المحكمة في الامارات) كما يحق لاي طرف من اطراف الدعوى ان يتمسك بالرفع بعدم الدستورية بعد اثارته من قبل المحكمة .

واذا كانت المبادئ العامة تقرر ان دستورية القوانين تعد من النظام العام ، بمعنى ان المحاكم يحق لها اثاره موضوع الدستورية من تلقاء نفسها ودون طلب من الخصوم ، لاسيما في حالة غياب النص الدستوري المقرر للرقابة، الا ان المشرع الخليجي في الكويت والامارات قد اكد على هذا المبدأ ، فجعل من حق المحاكم ان تثير من تلقاء نفسها موضوع الدستورية اثناء نظر قضية ما امامها ، اذا ما قدرت ان الفصل في الدعوى يتوقف على الفصل في دستورية النص القانوني المراد تطبيقه في القضية ، فقد اوجب المشرع عليها ان توقف النظر في النزاع وتحيل الامر الى المحكمة المختصة لتقول رايها فيه .

ولا شك في ان هذا المسلك من قبل المشرع الخليجي ينطوي على مزيد من الضمانات في حماية القواعد الدستورية ، اذ لم تعد اثاره موضوع دستورية القوانين معلقة على مشيئة احدى السلطات العامة ، ان شأنت طعنات في القانون ، وان ارادت تجاوزت عنه ، اذا كان يحقق مصالحها ويتفق مع وجهات

نظرها . كما لم يبق موضوع الدستورية متوقفا على مشيئة الافراد ، وما قد يتهدد مصالحهم وحقوقهم من اضرار ، بل صار واجبا تتكفل به جهات القضاء ، فلا تقضي بموجب احد النصوص القانونية الا اذا تحققت من دستوريته ، فان ساورها الشك فيه تعين عليها احواله للمحكمة المختصة لتقول فيه كلمتها الاخيرة .

ثانيا : الافراد

كفلت النصوص التشريعية في كل من الكويت والبحرين والامارات حق الافراد في الطعن بعدم دستورية القوانين واللوائح ، وان كان الطعن يتم بأسلوب غير مباشر عن طريق اثارته اثناء نظر دعوى مرفوعة امام المحاكم ، ويكون مقدم الطعن طرفا فيها (١٤) . فالافراد ذوو الشأن لا يملكون اذن اللجوء الى المحكمة المختصة بالرقابة بصورة مباشرة ، وانما الجهة الموصلة الى تحقيق هذه الغاية هي الطعن بعدم الدستورية امام محكمة الموضوع . تنظر المحكمة المقام امامها النزاع مدى جدية الدفع ، فان قبلته تعين عليها وقف نظر الدعوى الى حين ان تبث فيه المحكمة المختصة بالرقابة .

وتختلف الاجراءات في الكويت عنها في الامارات . ففي الكويت تحيل محكمة الموضوع النزاع الى المحكمة الدستورية مباشرة ، اما في الامارات فان محكمة الموضوع تحدد للطاعن ميعادا لرفع الطعن امام المحكمة الاتحادية العليا ، فان فات الاجل دون ان يقدم الطاعن مايفيد رفعه للطعن خلاله اعتبر متنازلا عنه ، وعندئذ تستأنف محكمة الموضوع نظر النزاع الاصلي .

ويلاحظ بخصوص الاجراءات المتبعة في دولة الامارات ان الطعن بعدم الدستورية وان كان يبدأ عن طريق الدفع الفرعي امام المحاكم ، الا انه ينتهي الى نوع من الدعوى الاصلية امام المحكمة العليا .

اما اذا رفضت محكمة الموضوع الدفع بحجة عدم جديته ، فلا يكون رفضها نهائيا ، فقد كفل المشرع لمقدم الدفع الطعن فيه ، ويختلف الاسلوب الذي تبناه المشرع في الكويت عنه في الامارات .

ففي الكويت هناك لجنة الطعون في المحكمة الدستورية والتي تشكل من رئيس المحكمة وعضوية اقدم مستشارين فيها ، حيث يمكن للزاد ان يطعن امامها بحكم المحكمة بعدم جدية دفعه بعدم الدستورية . واللجنة اما ان تقضي بالغاء حكم محكمة الموضوع بعدم جدية الدفع اذا ما قدرت توافر عناصر الجدية فيه وعندئذ تحيل القضية الى المحكمة الدستورية للبت فيها . او ان ترفض

الدفع لعدم جديته وتصادق على حكم محكمة الموضوع بذلك . ويعتبر قرار اللجنة في هذه الحالة نهائيا لا سبيل الى الطعن فيه .

اما في دولة الامارات ، فقد كفل المشرع فيها لذوي الشأن حق الطعن بقرار المحكمة برفض الدفع بحجة عدم جديته ، الا انه قد جعله مت لازما مخ كون موضوع الدعوى الاصلية قابلا للطعن فيه امام المحكمة الاعلى درجة .

ويلاحظ على هذا الحكم ان هناك فارقا واضحا بين موضوع الدعوى الاصلية وبين الدفع بعدم الدستورية لا يبرر اطلاقا الترابط بينهما ، فقد لا يقبل الطعن بموضوع الدعوى الاصلية لان قيمتها المالية تقل عن الحد الذي قرره القانون لجواز الطعن في الاحكام ، وبالتالي لا يتمكن الافراد من الطعن برفض الدفع بعدم الدستورية لاسباب لادخل لها في مدى جدية او عدم جدية الدفع .

الهوامش

- (١) أنظر في هذا المعنى :
Hauriou (M), *precis de droit constitutionnel*, 26d., Paris; 1929, P. 264.
- (٢) راجع :
Burdeau (G). *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris: 1969, P. 74.
- (٣) أنظر في ذلك :
Hamaidan (A). *les princes de l'or noir*. S.E.D.I.S., Paris: 1968, P. 7.
- (٤) أنظر في هذا الاتجاه الدكتور إبراهيم سعد الدين (الثروة المادية ودورها في التقدم في منطقة الخليج العربي محاضرة منشورة في كتاب (الخليج العربي في مواجهة التحديات) ، والذي يضم محاضرات الموسمين الثقافيي السابع والثامن ١٩٧٤-١٩٧٥ لرابطة الاجتماعيي في الكويت ، ص ١٤٣ .
- Tur (j.j.), *les Emirates du Golf Arabe*, presses universitaires de France, 1976, P. 5.
- ويلاحظ أن أنصار هذا الاتجاه يستبعدون كلا من المملكة العربية السعودية والعراق من مفهوم دول الخليج بحجة أن شواطينهما المطللة على الخليج لا تشمل إلا جزءا يسيرا من مساحتهما الكلية .
- (٥) دكتور حسن الإبراهيم . *الخليج العربي في مرحلة ما بعد الاستقلال* . محاضرة منشورة في كتاب الخليج العربي في مواجهة التحديات ، ص ١٩٧-٢٠٨ .
- (٦) دكتور عزيز شكري . *الدول العربية الخليجية والمجتمع الدولي* . محاضرة منشورة في كتاب الخليج العربي في مواجهة التحديات ، ص ٣٠٦-٣٠٧ .
- (٧) ويتطلب البعض شروطاً أشد من ذلك تلخص في أن يكون تعديل الدستور الجامد تعديلا محدودا ، وأن لا يتم اللجوء اليه إلا إذا كانت هناك ضرورة حتمية تفرضها أزمة دستورية مثلا .
أنظر في هذا الاتجاه :

Hauriou (M). *precis de droit constitutionnel*. op. cit., P. 257.

(٨) ويعود السبب في وجود هذه القواعد الشكلية في الدستور والتي لا تمت بصلة الى التنظيم السياسي للدولة الى رغبة السلطة التأسيسية الأصلية في أن تكفل لها الثبات والاستقرار ، وأن ترفعهما إلى مقام القواعد الدستورية بطبيعتها ، وبذلك تسمو على القواعد القانونية العادية مما يجعلها بعيدة عن متناول يد الأغليات البرلمانية المتقلبة والرغبات الحزبية ، كما أنها تصبح بذلك خارجة عن قدرة القاضي العادي وهو يمارس حقه الوظيفي في الرقابة على دستورية القوانين ، والتي كان يمكن أن تخضع هذه النصوص لفحصه الدستوري فيما لو تضمنتها القوانين العادية حيث مكانها الطبيعي ، أما الآن وقد أصبحت جزءاً من الدستور ، فإن دور القاضي قد أصبح لا مراقبة هذه القواعد ، وإنما التأكد من عدم مخالفة بقية القواعد القانونية لها .

(٩) المادة ١٥٢ من الدستور الكويتي ، والمادة ٩٨ أ من الدستور البحريني .

(١٠) المادة ١٠٣ من الدستور الكويتي ، والمادة ٩٨ ب من الدستور البحريني .

(١١) المادة ١٨ من الدستور الكويتي ، والمادة ٥ ج من الدستور البحريني ، أما المادة ١٧ من الدستور العراقي فنقص على أن (الإرث حق مكفول ينظمه القانون) .

(١٢) أنظر محكمة التمييز العراقية رقم ٣٩٩ / مدنية ثانية عقار / ١٩٧٤ والصادر بتاريخ ١٩ / ٢ / ١٩٧٥ منشور في مجموعة الأحكام العدلية ، العدد الأول ، السنة السادسة ، ص ٨١-٨٢ .

(١٣) تنص المادة ٦٥ من الدستور على أن (للأمير حق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها وإصدارها ، ويكون الإصدار خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعها إليه من مجلس الأمة ، وتخضع هذه المدة الى سبعة أيام في حالة الاستعجال ، ويكون تقرير صفة الاستعجال بقرار من مجلس الأمة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم ، ولا تحسب أيام العطلة الرسمية من مدة الإصدار . ويعتبر القانون مصدقاً عليه ويصدر إذا مضت المدة المقررة للإصدار دون أن يطلب رئيس الدولة إعادة نظره) .

كما تنص المادة ٦٦ من الدستور (يكون طلب إعادة النظر في مشروع القانون بمرسوم مسبب ، فإذا أقره مجلس الأمة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوماً من إبلاغه إليه . فإن لم تتحقق هذه الأغلبية امتنع النظر فيه في دور الانعقاد نفسه ، فإذا عاد مجلس الأمة في دور انعقاد آخر إلى إقرار المشروع بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوماً من إبلاغه إليه) .

(١٤) يجري نص المادة ٣٥ من الدستور البحريني كالتالي :

أ - للأمير حق اقتراح القوانين ، ويختص بالتصديق عليها وإصدارها .

ب - يعتبر القانون مصدقاً عليه ويصدره الأمير إذا مضت ثلاثون يوماً من تاريخ رفعه إليه من المجلس الوطني دون أن يردده إلى هذا المجلس لإعادة نظره .

ج - إذا رد الأمير في خلال الفترة المنصوص عليها في البند السابق مشروع القانون إلى المجلس الوطني ، بمرسوم مسبب ، لإعادة نظره ، حدد ما إذا كانت هذه الإعادة تجري في ذات دور الانعقاد أو في الدور التالي له .

د - إذا أعاد المجلس إقرار المشروع بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم ، صدق عليه الأمير وأصدره في خلال شهر من إقراره للمرة الثانية .

(١٥) أنظر في تفاصيل كيفية تعديل هذا الدستور ، رسالتنا للدكتوراه ، بعنوان النظام الاتحادي في الإمارات العربية - دراسة مقارنة ، ١٩٧٨ ، صفحة ٨٤-٨٩ .

- (١٦) يتكون المجلس الوطني الاتحادي من ٤٠ عضواً بموجب التعديل الدستوري رقم ١ لسنة ١٩٧٢ ، وقرار المجلس الأعلى رقم ٣ لسنة ١٩٧٢ ، فقد ترتب على انتظام امانة رأس الخيمة لعضوية الاتحاد تخصص ستة مقاعد لها في المجلس الوطني .
- (١٧) أنظر في التفاصيل ، رسالتنا للدكتوراه ، ص ٨٦-٨٧ ، و ص ٢٩٢-٢٩٦ .
- (١٨) أنظر المادة ٧٩ من الدستور الكويتي والمادة ٤٢ من الدستور البحريني ، والمادة ١٧ من الدستور القطري ، والمادة ٤٧ / ف ٢ من دستور الامارات ، والمادة ٤٢ من الدستور العراقي .
- (١٩) أنظر : Hauriou (M). op. cit., P. 283.
- (٢٠) أنظر في هذا الموضوع ، مذكراتنا لطلبة كلية الحقوق والشرعة ، المبادئ الدستورية العامة ، مع الإشارة إلى دساتير دول الخليج العربي ، ١٩٧٩-١٩٨٠ ، ص ٩٠-٩١ .
- (٢١) أنظر في القرارات الإدارية المتعلمة : دكتور رمزي الشاعر . تدرج البطلان في القرارات الادارية - هراسة مقارنة . دار النهضة العربية ، القاهرة ، رسالة دكتوراه .
- (٢٢) أنظر مذكراتنا ، ص ١٣٨-١٤٠ بالهامش .
- (٢٣) ذلك لأن عدم استيفاء القانون أو اللاتحة للاجراءات الشكلية الواجبة عند صدورهما تجعل من وجودهما أمراً منعهما .
- (٢٤) أنظر المواد ١٩ ، ٢٨ ، ٣٢ ، ٤١ ، ٤٦ من الدستور الكويتي ، والمواد ٩ / فقرة د ، ١٣ ، ١٧ ، ٢٠ / فقرة أ ، ٢١ من الدستور البحريني ، والمادة ١٠ من الدستور القطري ، والمواد ٢٧ ، ٣٤ ، ٣٧ ، ٣٩ ، من الدستور المؤقت لدولة الإمارات .
- (٢٥) أنظر في تفاصيل هذا الموضوع ، تعليقنا على أحكام المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ الخاص بالخدمة المدنية في الكويت ، منشور في العدد الثاني ، السنة الثالثة ، ١٩٧٩ ، من مجلة الحقوق والشرعة التي تصدرها كلية الحقوق والشرعة بجامعة الكويت ، ص ٢٣٣ وما بعدها .
- (٢٦) د. عثمان خليل عثمان . دستورية القوانين . محاضرات القايت على طلبة الدراسات العليا في كلية الحقوق والشرعة - جامعة الكويت : مطبوعة على الآلة الكاتبة ١٩٧٣ ، ص ١٦٠-١٦١ ، و ص ١٦٦ .
- (٢٧) المذكرة الايضاحية المرافقة لمشروع الحكومة بإنشاء المحكمة الدستورية .
- (٢٨) أنظر في ذلك :
- Charles Durand. confederation d'Etats et Etat Federal. Paris: 1955, P. 128, note 13.
- (٢٩) حكم للمحكمة الدستورية في الكويت ، قضية رقم ١٩٧٩/١ دستوري ، تاريخ ١٩٧٩/٥/١٢ .
- (٣٠) تنص المادة الثانية من قانون تنظيم القضاء رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ على أنه (ليس للمحاكم أن تنظر في أعمال السيادة ولها دون أن تلغي الأمر الاداري أو توقف تنفيذه أو تؤوله أن تفصل في المنازعات المدنية والتجارية التي تقع بين الأفراد والحكومة عدا الحالات التي ينص فيها القانون على غير ذلك) .
- أنظر في تفاصيل هذا الموضوع مذكراتنا لطلبة كلية الحقوق والشرعة المبادئ الدستورية العامة / ص ١٣٦-١٤٢ .
- (٣١) قضية رقم ٢/٢ قضائية عليا اداري ، جلسة ٩ يوليو ١٩٧٥ ، حكم منشور في مجلة العدالة العدد ٨/ السنة الثانية / ١٩٧٥ / ص ٦٧-٦٨ .
- (٣٢) أنظر في تفاصيل هذا الموضوع

- (٣٣) المصدر السابق . ص ٥٠٠ .
- (٣٤) راجع في هذا الاتجاه ، دكتور السيد محمد ابراهيم . أسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة . مركز الوثائق والدراسات ، أبو ظبي ١٩٧٥ ، ص ١٨٢ .
- (٣٥) أنظر في هذا الاتجاه ، دكتور أحمد كمال أبو المجد . الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأفريقية وفي الاقليم المصري . مكتبة النهضة المصرية ، ١٩٦٠ ، ص ٢٢٣-٢٢٤ .
- (٣٦) الزميل الدكتور عثمان عبد الملك الصالح . ميكانيكية العلاقة بين السلطات في النظام السياسي الكويتي . مذكرات على الآلة الكاتبة ، ١٩٧٣-١٩٧٤ ، ص ٥٩ .
- (٣٧) دكتور عثمان خليل عثمان . دستورية القوانين . المصدر السابق ، ص ١٦٧ .
- (٣٨) طلب التفسير الدستوري رقم ٢ لسنة ٤ قضائية ، جلسة ١٤ ابريل ١٩٧٦ - المحكمة الاتحادية العليا .
- (٣٩) عن دور المجلس الوطني الاتحادي في العملية التشريعية في دولة الامارات ، أنظر رسالتنا للدكتورة ، ص ٢٩٢-٢٩٦ .
- (٤٠) دكتور السيد محمد ابراهيم . المصدر السابق . ص ١٧٨-١٧٩ .
- (٤١) المادة ٤ / ب من قانون المحكمة في الكويت ، والمادة ٥٨ / ف ٢ من قانون المحكمة في الامارات ، والمادة ١٠٣ من الدستور البحريني .

ويلاحظ في هذا المجال أن دستوري الكويت والبحرين قد كفلا للأفراد حق الطعن المباشرة أمام المحكمة المختصة بالرقابة ، غير أن المشرع العادي في الكويت اختار الطريق المشار اليه في المتن .

