

سلطة مجلس الأمة تجاه تعديل المراسيم بقوانين قبل التصويت عليها

الدكتور/ عادل طالب الطبطيني
أستاذ القانون العام
كلية الحقوق - جامعة الكويت

تمهيد وتقسيم:

الأصل أن الدستور ينظم السلطات العامة في الدولة، ويحدد لكل منها اختصاصاتها ونطاق عملها، ويجب على هذه السلطات الالتزام بهذه الحدود. فلا تتخطاها. وإلا اتصفت تصرفاتها بعيب مخالفة الدستور والخروج على أحكامه.

والأصل كذلك، أن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص بوضع القانون وسن التشريعات المختلفة التي تحتاجها الدولة، ولكن هذه السلطات لا توجد، كما هو معروف، وفي أغلب الدول، في حالة انعقاد دائم، وإنما هناك بعض الفترات التي تغيب فيها، إما بإرادتها، كما هي الحال في العطلة السنوية، أو رغماً عنها، كما لو صدر قرار بحل البرلمان، أو تأجيل اجتماعاته. وفي خلال هذه الفترات، قد تواجه الدولة ظروفاً استثنائية تحتاج معالجتها والتصدي لها. إلى إصدار قوانين تتصف بصفة الاستعجال.

ولذلك اتجهت دساتير مختلف الدول، رغم كراهة الفقه لهذا الاتجاه، وتحت ضغط الظروف الاستثنائية، للاعتراف لرئيس الدولة بسلطة إصدار مراسيم بقوانين لمجابهة هذه الظروف، غير أن هذه المراسيم بقوانين الصادرة خلال غيبة البرلمان، لا بد لاستمرارها وبقائها نافذة في البناء القانوني للدولة، من عرضها على البرلمان لفحصها وتقرير مدى توافر الظرف الاستثنائي الذي دعا رئيس الدولة لإصدارها.

ولكن المراسيم بقوانين الصادرة خلال غيبة البرلمان، قد يقبل بها هذا الأخير من حيث المبدأ، ولكن توجد لديه بعض الملاحظات حولها، غير أنه يقف عاجزاً أمام تحقيق ذلك، إذا قلنا إن الدستور يلزم البرلمان إما بالموافقة على المرسوم بقانون ككل، أو رفضه ككل. وهنا قد يجد البرلمان نفسه مضطراً إلى رفضه بالكامل حتى لا يقر بعض نصوصه التي يرى عدم دستورتها أو عدم ملائمتها.

ومن جانب آخر، لا شك أن المرسوم بقانون، يرتب آثاراً وينشئ مراكز قانونية، ولن ينعم النظام القانوني بالاستقرار إذا اتجه المجلس إلى رفض إقراره، لسبب أو آخر، دون مراعاة لهذه الحقوق أو تلك المراكز القانونية، صحيح أن الدستور قد ترك للبرلمان حق تقدير اعتماد نفاذه في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليه من آثار، ولكن البرلمان يملك، في واقع الأمر، سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال، دون أن يملك أحد حق التعقيب على قراراته في هذا المجال، ولكن المجلس. مع ذلك واستعمالاً لسلطته التقديرية هذه، قد يرى عدم اعتماد آثار المرسوم بقانون في الفترة السابقة، أو عدم تسوية آثاره، مما يشيع الاضطرابات وعدم الاستقرار في المراكز القانونية، ولا سيما إذا مرت مدة طويلة بين صدور المرسوم بقانون واتخاذ البرلمان قراره بشأنه.

غير أن البرلمان، تجنباً منه لهذه الإشكالات العملية، قد يتجه إلى إقرار المرسوم بقانون دون تعديل، تسليماً منه بالأمر الواقع ورغبة في عدم بث القلق وعدم الاستقرار في المراكز القانونية.

ولعل السؤال الذي يتبادر إلى الذهن هنا، هل يمكن أن يوجد علاج لكل ذلك؟ ونبادر بالإجابة أن الحل يكمن بطبيعة الحال في إعطاء البرلمان سلطة تعديل المرسوم بقانون. مما يمكنه من تغيير بعض المواد التي يعترض عليها. وبالتالي إقراره لبقية المواد دون حاجة منه، بعد ذلك، إلى اتخاذ قرار برفض المرسوم بقانون ككل، مع ما قد يصاحب ذلك من عدم استقرار للمراكز القانونية.

وإذا كان حل المشكلات السابقة يكون بإعطاء البرلمان حق تعديل المراسيم بقوانين فإن بعض الدساتير تقف حائلاً دون ذلك، عن طريق فرضها على البرلمان إما بالموافقة عليها ككل، أو رفضها ككل، فهل يوجد سبيل آخر للتغلب على هذا الإشكال، دون الحاجة لإجراء تعديل بالدستور؟

نحاول الإجابة عن هذا التساؤل عبر هذا البحث، غير أنه يلزمنا لبيان مدى حق البرلمان تعديل المرسوم بقانون الصادر في غيبته أن نبين أولاً الطبيعة القانونية لهذه المراسيم بقوانين، قبل بيان مدى سلطة البرلمان في تعديلها.

لذلك تكون دراستنا لأحكام هذا الموضوع على النحو التالي:

المبحث الأول: الطبيعة القانونية للمراسيم بقوانين.

المبحث الثاني: سلطة البرلمان بتعديل المراسيم بقوانين قبل إقرارها.

المبحث الأول

الطبيعة القانونية للمراسيم بقوانين

تنص المادة (٧١) من الدستور الكويتي على أنه (إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية).

ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر 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 (١١٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أنه (لا تقبل في اللجنة أو المجلس اقتراحات التعديل في نصوص المراسيم بقوانين).

ويتضح من النصوص السابقة أن المراسيم بقوانين التي تصدر في حالة الضرورة تمر بالمراحل التالية:

أولاً: المرحلة السابقة على تصديق البرلمان:

في هذه المرحلة تعتبر المراسيم بقوانين مجرد قرارات إدارية تخضع للنظام القانوني الذي يحكم هذه القرارات، فلا يجوز أن تكون بأثر رجعي، كما يجوز الطعن بعدم مشروعيتها أمام القضاء لمخالفتها لمبدأ المشروعية. وإن كانت هذه المراسيم بقوانين تختلف عن القرارات الإدارية الأخرى بأن لها قوة القانون.

ثانياً: مرحلة العرض على البرلمان:

إذا عرضت المراسيم بقوانين على البرلمان، وقبل التصديق عليها، فإنه لا يجوز للحكومة التعديل فيها إلا بقانون، ولا يعني ذلك أن هذه المراسيم قد أصبحت قوانين في

هذه المرحلة، بل لأن حق السلطة التنفيذية في إصدار المراسيم يكون قد انتهى بزوال حالة الضرورة وعودة البرلمان إلى الاجتماع، مما لا يمكنها من التعديل فيها بمراسيم لها قوة القانون، الأمر الذي يقتضي تعديلها أو إلغائها صدور قانون بذلك من السلطة التشريعية، لأن لهذه المراسيم قوة القانون.

ونعتقد أن على البرلمان واجب البت في مصير هذه المراسيم بقوانين بالموافقة أو الرفض قبل النظر في مشروعات قوانين تهدف إلى تعديلها أو إلغائها، ومع ذلك نجد مجلس الأمة الكويتي قد سار وفق الطريقة الأولى، فنظر في مشروعات قوانين تهدف إلى تعديل المراسيم بقوانين، قبل أن يبت في مصيرها بالقبول أو الرفض، كما فعل عند مناقشته لمشروع قانون جديد للمطبوعات والنشر، مع أنه لم يصوت بعد على المرسوم بقانون الخاص بتعديل بعض أحكام قانون المطبوعات والنشر ساري المفعول.

ثالثاً: المرحلة اللاحقة لتصديق البرلمان:

إذا وافق البرلمان على المراسيم بقوانين تغيرت طبيعتها القانونية وتحولت من مجرد قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء إلى قوانين كاملة تدخل في البناء القانوني للدولة. مما يمتنع الطعن فيها بعدم الشرعية، وإن كان يمكن الطعن فيها بالإلغاء لعدم الدستورية.

المبحث الثاني

هل يجوز تعديل المرسوم بقانون قبل التصويت عليه من مجلس الأمة

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:

أولاً: في 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 عليها، على أنه يجب أن

تعرض كافة المراسيم بقوانين الصادرة خلال هذه الفترة - الأصلية والمعدلة على مجلس الأمة فور انعقاده.

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 الملغي - 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 يعني استمرار المرسوم بقانون الأصيل وكان أي تعديل لم يدخل عليه.

ثانياً: مرحلة العرض على مجلس الأمة:

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

غير أن ذلك لا يعني غل يد الحكومة والنواب في اقتراح تعديل المراسيم بقوانين خلال فترة العرض على المجلس إذا ما قدرت الحكومة أو بعض النواب وجوب تعديل بعضها، لا سيما وأن المادة (٧١) من الدستور إذا كانت قد أوجبت عرض المراسيم بقوانين على المجلس عند انعقاده في حالة الحل، أو خلال (١٥) يوماً إذا كان في عطلة، إلا أن هذه المادة (٧١) لم تلزم المجلس أن يصدر قراراً بشأنها خلال مدة معينة، وهذا يعني، أنه بمجرد عرض الحكومة المراسيم بقوانين على المجلس، تكون قد تحصنت من خطر الإلغاء مؤقتاً، وتبقى سارية المفعول، حاکمة للمراكز القانونية التي أنشأتها، أو عدلتها، إلى أن يبت مجلس الأمة بالموافقة أو الرفض، ولو استطلت 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 قدر المشرع ذلك.

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

ومع ذلك فإن هناك احتمالاً - وقد حدث ذلك بالفعل - أن يعدل مجلس الأمة المرسوم بقانون قبل التصويت عليه.

ففي هذه الحالة نعتقد أن قيام مجلس الأمة بتعديل المرسوم بقانون قبل التصويت عليه لإقراره، يعني، في 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 في 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.

ويتضح لنا مما سبق المسائل التالية:

١ - يحق لمجلس الأمة، من حيث المبدأ، تعديل المرسوم بقانون خلال فترة العرض عليه، وقبل تصويته النهائي بقبوله أو رفضه، غير 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.

٢ - ومع ذلك، فإننا نرى وجوب أن يقوم المجلس بالتصويت على المرسوم بقانون، ويوافق عليه، ثم يناقش - ولو في نفس الجلسة التي صوت فيها بالموافقة - مشروع التعديل.

ومع ذلك لا بد من الإشارة إلى أن هناك اتجاهاً في الفقه يرى إمكان البرلمان أن يعدل المراسيم بقوانين المعروضة عليه، بحجة أن البرلمان هو عضو التشريع الأصيل. وبما أنه يملك أن يصدر أي تشريع ابتداءً، وأن يعدل أي تشريع نافذ، فمن باب أولى فهو يملك أن يعدل مجرد مراسيم بقوانين، ليست لها قوة القانون إلا بصفة مؤقتة، لأن من يملك الأكثر يملك الأقل وفقاً للقاعدة الأصولية. وهذا الحل نصت عليه بعض الدساتير مثل دستور الأردن في المادة ٩٤/ ف ١ والتي تنص على أن المراسيم (تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده، وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها. أما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان

ويزول مفعولها. على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة). فإذا نص المشرع الدستوري على هذا الحكم، فلا مناص من النزول على إرادته، باعتبار أن السلطات الثلاث تمارس اختصاصها وفقاً لأحكامه، أما إذا خلا الدستور من هذا النص، فإن مجرد لائحة داخلية للمجلس - أيًا كانت وسيلة إصدارها - لا تستطيع أن تحرم المجلس من حق دستوري له - وأخص وظائف البرلمان، هي الوظيفة التشريعية بمختلف صورها، أي إعداد تشريع جديد، أو إلغاء تشريع نافذ أو تعديله^(١).

ويبدو أن هذا الاتجاه يجيز للبرلمان التعديل في المرسوم بقانون كما لو كان مشروع قانون معروض عليه، إذ يحق لأي عضو من أعضائه، أو أثناء مناقشته في اللجنة المختصة، اقتراح تعديل بعض أحكامه.

ولكننا، إذا كنا نتفق مع هذا الرأي في حق البرلمان بتعديل المرسوم بقانون، فإننا نختلف معه بالكيفية التي يجب أن يتم فيها هذا التعديل، ذلك لأننا نعتقد أنه لا بد من تقديم اقتراح بقانون بتعديله، وذلك يرجع إلى وجوب مراعاة بعض الأحكام الدستورية الأخرى، ومنها على سبيل التحديد المادة (٦٦) من الدستور التي تمنح لرئيس الدولة - الأمير - حق طلب إعادة النظر في مشروع القانون بمرسوم مسبب بحسبان أن الوظيفة التشريعية يشترك في ممارستها كل من رئيس الدولة والبرلمان، غير أن رئيس الدولة لا يملك، بالنسبة للقوانين العادية، إلا حق الاعتراض التوقيفي^(٢)، أي الاعتراض على مشروع القانون الذي وافق عليه البرلمان، وإعادته إليه بمرسوم يبين فيه أوجه اعتراضه عليه، فرئيس الدولة، في هذه الحالة، لا يملك إذن أن يعدل في مشروع القانون الذي يعترض على بعض بنوده، ومن ثم لا يحق له أن يصدره معدلاً.

أما المرسوم بقانون فإن رئيس الدولة يضعه ويصدره ثم يعرضه على البرلمان لاتخاذ قرار بشأنه، فإذا أجازنا للبرلمان أن يعدل بالمرسوم بقانون، نكون بذلك فوتنا الفرصة على رئيس الدولة ممارسة حق الاعتراض على هذا التعديل. بوصفه تشريعاً جديداً، لأن

(١) انظر في هذا الاتجاه، الدكتور سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، ١٩٧٤، ط ٣، ص ٧٣-٧٢.

(٢) انظر في الاعتراض التوقيفي:

Joel- Yves Plouin: Le droit presidential de demander une nouvelle deliberation de la loi, R-D-P, N6, 1980, p 1564 - 1590.

انظر أيضاً كتابنا، النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، ط ٢، ١٩٩٤، ص ٦٤٨-٦٥٤.

البرلمان سوف يصوت على المرسوم بقانون ويوافق عليه معدلاً، ولا يوجد أي نص في الدستور يلزم بعرض المرسوم بقانون هذا على رئيس الدولة بعد تصويت البرلمان عليه، وبذلك تفوت على رئيس الدولة فرصة ممارسة حقه الدستوري بالاعتراض على مشروع القانون، لذلك قلنا بوجود أن يفرغ أي تعديل يراه البرلمان في صورة اقتراح بقانون.

ونعتقد أنه يمكن التغلب على الصعوبات السابقة، بتبني اقتراح شبيه بما تنص عليه اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، إذ تبنت هذه اللائحة حلاً مؤداه أنه إذا بدا أثناء المناقشة طلب تعديل بعض أحكام المرسوم بقانون كان لصاحب هذا الطلب أن يطلب اعتباره اقتراحاً بمشروع قانون، وفي هذه الحالة للمجلس أن يقرر إحالته إلى اللجنة المختصة مباشرة لنظره على وجه الاستعجال مع تأجيل نظر المرسوم بقانون المعروض حتى يتم تقديم مشروع القانون للتعديل لنظرهما معاً.

والاقتراح الذي نراه في هذا الصدد، ينصب على إمكانية أن يتقدم بعض النواب باقتراح بمشروع قانون يتضمن التعديلات التي يرى المجلس وجوب إدخالها على المرسوم بقانون لكي يقره، ويتجنب بذلك الاتجاه إلى عدم الموافقة عليه، بحيث ينظر مجلس الأمة بهذا الاقتراح بمشروع القانون على وجه الاستعجال متزامناً مع نظره للمرسوم بقانون.

وإذا بدا أن المرسوم بقانون بحاجة للتعديل عند نظره في اللجنة المختصة، فإنه لا شيء يمنع أن يتقدم بعض أعضاء اللجنة باقتراح بقانون لتعديله، وفي هذه الحالة، يعتبر الاقتراح، مقبولاً من الناحية الدستورية، لأنه مقدم من أعضاء في المجلس، وليس من لجنة من لجانه، لأن الدستور الكويتي لم يعط للجان المجلس حق اقتراح القوانين^(١) وهذه الممارسة الدستورية يمكن قبولها دون تحفظ.

ثالثاً: مرحلة تصديق البرلمان على المرسوم بقانون:

وفي هذه المرحلة لا تثور أية صعوبات، فبمجرد موافقة المجلس على المرسوم بقانون، يصبح قانوناً، وبالتالي يستطيع المجلس أن يباشر تجاهه سلطته بالتعديل أو الإلغاء وفقاً لأحكام الدستور، واللائحة الداخلية للمجلس.

(١) انظر في شأن الدساتير التي أعطت للجان البرلمان حق اقتراح القوانين، كتابنا النظام الدستوري في الكويت، المرجع السابق، ص ٧٣٥-٧٣٦، والمراجع المشار إليها فيه.

ويتضح لنا من العرض السابق، أن المشكلة الأساسية تثور في مرحلة عرض المراسيم بقوانين على المجلس وقبل تصويته عليها بالموافقة أو الرفض، والحل الأمثل لتجنب أن يتجه مجلس الأمة لرفض المرسوم بقانون لمجرد عدم موافقته على بعض نصوصه، هو إعطاؤه إمكانية تعديل هذه النصوص عن طريق تعديل اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، والسماح لبعض الأعضاء بتقديم اقتراح بقانون لتعديل هذه الأحكام، على أن ينظر هذا التعديل في نفس الجلسة التي ينظر فيها المرسوم بقانون بعد أن يصوت عليه المجلس بالموافقة، وبذلك يمكن للمجلس أن يعدل في المرسوم بقانون دون أن يخالف القواعد الدستورية التي تحكم هذا الموضوع.