



معهد البحرين للتنمية السياسية
Bahrain Institute for Political Development

تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية « المراسيم بقوانين - القوانين المؤقتة » دراسة مقارنة

الأستاذ الدكتور

إبراهيم عبد العزيز شيحا

مستشار قانوني وخبير دستوري بالمجلس الأعلى للمرأة
أستاذ القانون العام - كلية الحقوق / جامعة الإسكندرية
والعميد الأسبق بكلية الحقوق / جامعة بيروت العربية

٢٠٠٨م

تشريعات الضرورة
في
دستور مملكة البحرين
ودستور المملكة الأردنية الهاشمية
« المراسيم بقوانين - القوانين المؤقتة »
دراسة مقارنة

الأستاذ الدكتور
إبراهيم عبد العزيز شيحا
مستشار قانوني وخبير دستوري بالمجلس الأعلى للمرأة
أستاذ القانون العام - كلية الحقوق / جامعة الإسكندرية
والعميد الأسبق بكلية الحقوق / جامعة بيروت العربية
٢٠٠٨م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

كلمة المعهد

انطلاقاً من الأهداف السامية التي حددها المرسوم رقم ٢٩ لسنة ٢٠٠٥ بإنشاء وتنظيم معهد البحرين للتنمية السياسية، وإيماناً من المعهد بدوره المحوري الذي يلعبه في نشر الثقافة السياسية والقانونية ودعم المسيرة الإصلاحية لجلالة الملك خاصة فيما يتعلق بدعم الدراسات والبحوث المتعلقة بالمجال الدستوري وترسيخ مفاهيم المبادئ الديمقراطية السليمة، يتشرف المعهد بأن يقدم للسادة القراء والباحثين والمتخصصين في المجال الدستوري هذا المؤلف الذي يُعالج على نحو مُقارن تشريعات الضرورة في كل من دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية.

وقد هدف المعهد بنشره لهذا المؤلف تشجيع الباحثين في المجال الدستوري ودفعهم إلى دراسة الموضوعات المتعددة ذات الصلة بالنظام الدستوري بالمملكة.

ونأمل أن يكون هذا المؤلف القيم باكورة لمؤلفات متتابعة الأمر الذي يؤدي إلى إثراء الثقافة السياسية في المملكة ودعمها لإنجاح المشروع الإصلاحي لجلالة الملك.

وفي الختام لا يسع معهد البحرين للتنمية السياسية إلا أن يتقدم بالشكر لمؤلف هذا الكتاب الأستاذ الدكتور إبراهيم عبدالعزيز شبيحا أستاذ القانون الدستوري بكلية الحقوق جامعة الإسكندرية والمعار حالياً بكلية الحقوق جامعة البحرين على تعاونه مع المعهد في أداء رسالته التي تضمنها المرسوم الخاص بإنشائه متمنياً منه - المؤلف - دوام دعمه المستمر للمعهد بأبحاثه المتعمقة فيما يتعلق بشرح وتحليل النظام الدستوري البحريني.

راجين من الله سبحانه وتعالى أن يُوفق الجميع لخدمة هذا الوطن العزيز بما يدعم مسيرة البناء والتنمية على مختلف الأصعدة والمجالات، أنه سميع مجيب.

الدكتور

إبراهيم بن ماجد الرميحي

المدير التنفيذي لمعهد البحرين للتنمية السياسية

كلمة المؤلف

يهدف تفعيل ما تضمنه ميثاق العمل الوطني والدستور البحريني من مبادئ وأحكام تتعلق باعتماد النظام البرلماني كأسلوب للحكم وتطبيق المبادئ الديمقراطية في البلاد، حرص جلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة على إنشاء معهد البحرين للتنمية السياسية الذي أنشئ بمقتضى المرسوم رقم ٢٩ لسنة ٢٠٠٥م كمعهد متخصص لدعم التجربة البرلمانية ونشر الثقافة الديمقراطية وترسيخ مفاهيمها.

ولما كان من بين أهداف المعهد التي عدتها المادة الثانية من المرسوم سالف الذكر- فيما تضمنته الفقرة الرابعة منها - ” دعم وتنمية البحوث العلمية في مجال النظم السياسية والقانون الدستوري“ فقد عهد لي المعهد - باعتباري أستاذاً وخبيراً متخصصاً في القانون الدستوري بالكتابة في موضوع تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ”المراسيم بقوانين“ بالمقارنة مع مثيلتها في دستور المملكة الأردنية الهاشمية ”القوانين المؤقتة“ باعتبار هذا الموضوع يحتل - بإجماع المتخصصين في الدراسات الدستورية - أهمية عملية تفوق كثيراً أهميته النظرية.

وقد شُرفت بتكليف المعهد ليّ بالكتابة في هذا الموضوع الذي لم يطرقه من قبل أحد من المهتمين بالدراسات الدستورية في البحرين بهذا القدر من العمق والشمول وبذات الكيفية من التحليل والتأصيل. وقد حاولت خلال بحث الموضوع محل الدراسة عرض كل ما قيل بخصوصه من آراء فقهية وما صدر بشأنه من أحكام قضائية.

والله أسأل التوفيق للمعهد في أداء رسالته وتحقيق الأهداف التي تمنهاها جلالة الملك من إنشائه للمعهد والتي تمثل وبحق محوراً فاعلاً ضمن محاور مسيرة الإصلاح السياسي التي بدأها جلالاته في المملكة.

المؤلف

أ د / إبراهيم عبد العزيز شيحا

تقديم وتقسيم

إذا كان كل من الدستور البحريني والدستور الأردني قد أناط مهمة التشريع في الظروف العادية للبرلمان - المجلس الوطني في البحرين ومجلس الأمة بالأردن - فلا يصدر قانون إلا إذا وافق عليه وصدق عليه الملك، إلا أن كل من الدستورين قد تعرض للتشريع في حالة غيبة البرلمان فأقر للسلطة التنفيذية وعلى نحو استثنائي بحق التشريع في حالات الضرورة.

وقد آثرت أن أعالج هذا الموضوع في كل من الدستور البحريني والدستور الأردني وجاء هذا الاختيار لحكمة وجدتها في الطابع الخاص الذي اتسمت به الحياة النيابية في كلا البلدين في فترات شابها تعطيل للحياة النيابية في البلد الأول قرابة خمس وعشرون عاماً، ومن كثرة حالات غيبة البرلمان في البلد الثاني نتيجة لقصر الدورة السنوية العادية للبرلمان التي حددت بأربعة أشهر، أو كثرة الالتجاء إلى حل البرلمان وتعطيل الحياة النيابية لسنوات طوال^١.

وقد ترتب على الطابع الذي اتسمت به الحياة النيابية في كل من البلدين ذبوع وانتشار ظاهرة تدخل السلطة التنفيذية في مجال التشريع والحلول محل البرلمان لمعالجة ما يستجد من أمور تقتضي الاستعجال بوضع قوانين جديدة أو تعديل قوانين قائمة.

١ وقد بلغ قدر توسع السلطة التنفيذية في أمور التشريع في غيبة البرلمان في الأردن أن أصبح البرلمان - مجلس الأمة - على حد تعبير الفقه الأردني يقوم بتصديق قوانين مؤقتة أكثر مما يقوم بالموافقة على مشاريع قوانين عادية، الأمر الذي قد يوحي للبعض أن السلطة التنفيذية قد غدت عضواً متعادلاً مع البرلمان في مجال التشريع.

انظر الدكتور حنا نده: القضاء الإداري في الأردن، ١٩٧٢ ص ١٩٧٢. وانظر أيضاً الدكتور بشار عبد الهادي الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية والإدارية في مصر والأردن - الطبعة الأولى دار الفرقان ١٩٨٢ ص ٥٦ هامش ٩

وإذا كانت الحياة النيابية قد عادت إلى مسيرتها الصحيحة في البحرين بعد التعديلات الدستورية عام ٢٠٠٢، حيث أنيط التشريع بالمجلس الوطني، وإذا كانت حالات حل البرلمان في الأردن قد قلت إلى حد كبير فبإشراك مجلس الأمة اختصاصه التشريعي، إلا أن فرض غيبة البرلمان مازال قائماً، ومن الممكن أن يتحقق فيما بين أدوار انعقاد كل من المجلسين أو في فترة حل المجلس المنتخب، ولا يُعقل والبرلمان في حالة غيبة أن ينفلق باب التشريع أو تصم القوانين النافذة بالجمود - حتى بعد عودة الحياة النيابية - دون أن يخول للملك القيام بالتشريع حال تحقق حالة من حالات الضرورة، لذلك كان اتجاه أغلب الدساتير ومنها دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية نحو الإقرار للسلطة التنفيذية بحق التدخل بالتشريع في مثل هذه الحالات وفقاً لضوابط وشروط باعتبارها المشرع الاستثنائي في أمور التشريع.

وإذا كان الدستور البحريني قد أطلق على ما تتخذه السلطة التنفيذية من تشريعات الضرورة في فترة غياب البرلمان المراسيم بقوانين، فقد أطلق عليها الدستور الأردني القوانين المؤقتة. على أنه رغم اختلاف التسميات فإن أحكام هذه التشريعات تكاد تكون في مجملها واحدة أو على الأقل متشابهة وإن كان هذا التشابه لم ينف بطبيعة الحال وجود بعض الفوارق البسيطة ترجع إلى الصياغة أو إلى الطابع الخاص بكل دولة.

وقد تعرض الدستور البحريني الصادر عام ٢٠٠٢ لهذه التشريعات بنصه في المادة ٢٨ منه على أنه "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو في فترة حل مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للملك أن يصدر في شأنها مراسيم يكون لها قوة القانون. على أن لا تكون مخالفة للدستور"

"ويجب عرض هذه المراسيم على كل من مجلس الشورى ومجلس النواب خلال شهر من تاريخ صدورها إذا كان المجلسان قائمين أو خلال شهر من أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلسان زال كذلك ما كان لها من قوة القانون.

وقد تعرض الدستور الأردني ١٩٥٢ لهذه التشريعات في المادة ٩٤ منه بنصه على أنه "عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل، ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام هذا الدستور قوة القانون على أن تُعرض 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 يزول مفعولها على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة، ويسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى الفقرة الثانية من المادة ٩٣ من هذا الدستور.

والتنظيم الذي تضمنته كل من المادة ٣٨ من الدستور البحريني والمادة ٩٤ من الدستور الأردني للتشريعات التي تصدر في غيبة البرلمان في حالات الضرورة تعكس التصوير التقليدي لما كان يسمى في القانون الفرنسي *Decrets-Lois* . فكل من المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة يقوم على فكر قانوني مشترك مفاده تخويل السلطة التنفيذية حق التشريع استثناء في غيبة البرلمان في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير أو التأجيل أو الإبطاء.

وتقتضي دراسة موضوع المراسيم بقوانين في حالة الضرورة في الدستور البحريني أو القوانين المؤقتة في الدستور الأردني على نحو مقارن أن نعرض لشروط إصدارها ولطبيعتها ثم لمدى الرقابة الدستورية عليها في فصول ثلاثة على النحو التالي:

الفصل الأول: في شروط إصدار تشريعات الضرورة (المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة).

الفصل الثاني: في طبيعة تشريعات الضرورة (المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة).

الفصل الثالث: في الرقابة الدستورية على تشريعات الضرورة (المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة).

الفصل الأول

شروط إصدار تشريعات الضرورة

”المراسيم بقوانين في البحرين والقوانين المؤقتة في الأردن“

الفصل الأول

شروط إصدار تشريعات الضرورة

”المراسيم بقوانين في البحرين والقوانين المؤقتة في الأردن“

يتضح من مطالعة نص المادة ٢٨ من الدستور البحريني والمادة ٩٤ من الدستور الأردني أن التنفيذية تستطيع في كل من البحرين والأردن أن تمارس حقها في إصدار المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة إذا ما توافرت شروط أربعة:

الأول: يتعلق بالمدى الزمني الذي يحق للسلطة التنفيذية أن تصدر فيه المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة. وهذا المدى الزمني يتمثل في فترة غيبة البرلمان.

الثاني: يتعلق بوجود توفر حالة الاستعجال بالتشريع لاتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير.

الثالث: يتعلق بمشروعية المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة من حيث عدم مخالفتها لأحكام الدستور.

الرابع: يتعلق بصحة المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة أي موافقة البرلمان عليها.

وتقتضي دراسة الشروط السابقة أن تقسم هذا الفصل إلى مباحث أربعة على النحو التالي:

المبحث الأول: في غيبة البرلمان.

المبحث الثاني: في حالة الاستعجال.

المبحث الثالث: في عدم مخالفة أحكام الدستور.

المبحث الرابع: في موافقة البرلمان.

المبحث الأول غيبة البرلمان

إن حق السُّلطة التنفيذية في إصدار المراسيم بقوانين في البحرين والقوانين المؤقتة في الأردن أمر مرهون بغيبة البرلمان، ومن ثم فلا يكون بمقدور هذه السُّلطة الالتجاء إلى حقها الدستوري في إصدار هذه التشريعات أثناء فترة انعقاده^١، إذ يجب أن يتولى البرلمان نفسه مهام التشريع باعتباره العضو صاحب الاختصاص الأصيل والولاية العامة في هذا المجال^٢. فإذا لجأت السُّلطة التنفيذية إلى إصدار مراسيم بقوانين أو قوانين مؤقتة في فترة انعقاده، كان في ذلك تعدياً منها على اختصاص البرلمان، وتضمن الأمر مخالفة صريحة لأحكام وقواعد الدستور البحريني والدستور الأردني المتعلقة بمبدأ الفصل بين السلطات وقواعد توزيع الاختصاص بين كل من السُّلطة التشريعية والسُّلطة التنفيذية. الأمر الذي يصم المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة التي تصدرها السُّلطة التنفيذية بعدم الدستورية^٣.

وإذا كانت كل من المراسيم بقوانين في البحرين والقوانين المؤقتة في الأردن لا تصدر إلا في فترة غياب البرلمان فما المقصود بفترة الغيبة؟

لقد أجابت على هذا التساؤل المادة ٢٨ من الدستور البحريني بقولها ” إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو في فترة حل مجلس النواب... “ كما أجابت المادة ٩٤ من الدستور الأردني على نفس التساؤل بقولها ” عندما يكون مجلس الأمة غير مُنعقداً أو مُنحلاً “. وهذه العبارات حددت حالتين يتحقق فيهما غيبة البرلمان.

١ الدكتور سالم الكسواني: مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني، عمان ١٩٨٣، ص ٢٢٢.

٢ الدكتور محسن خليل: السُّلطة والحرية ١٩٨٦ مجموعة محاضرات القيت على طلبة الدراسات العليا بكلية الحقوق الجامعة الأردنية عام ١٩٨٦، ص ١٠٤

٣ الدكتور عادل الحيارى: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ١٩٧٢، ص ٦٦٤ والدكتور حنا ندا: القضاء الإداري في الأردن، ١٩٧٢، ص ١٧

الأولى:

الفترة "فيما بين أدوار انعقاد البرلمان" أي مجلس الشورى ومجلس النواب في البحرين وهي ذات الفترة التي عبر عنها الدستور الأردني بقوله "عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد" أي مجلس الأعيان ومجلس النواب.

الثانية:

هي حالة الحل أي حل مجلس النواب في البحرين ومجلس الأمة الأعيان والنواب في الأردن.

وإذا كانت نصوص كل من الدستور البحريني والدستور الأردني المتعلقة بتشريعات الضرورة تجعل فترة غيبة البرلمان في الفترة فيما بين أدوار انعقاده وفترة الحل، إلا أن فترة الغيبة تشمل أيضاً الفترة فيما بين الفصلين التشريعيين فما هو المقصود بكل حالة من هذه الحالات الثلاث التي تشكل فترات غيبة البرلمان وتجزئ للسلطة التنفيذية إصدار مراسيم بقوانين في البحرين وقوانين مؤقتة في الأردن؟

الحالة الأولى: حالة حل البرلمان

يقصد بالغيبة للحل: الفترة التي تعقب إنهاء الفصل التشريعي قبل انتهاء المدة المحددة دستورياً لولاية البرلمان^١. ولا تثير حالة الحل هذه صعوبة ما إذ تستطيع السلطة التنفيذية أن تتزَي بثوب المُشرِّع في الفترة التي لا يُوجد بها مجلس نيابي

^١ وهو ما يتم وفقاً للمادة ٤٢ فقرة ج من الدستور البحريني حيث نصت على أن "للملك أن يحل مجلس النواب بمرسوم بين فيه أسباب الحل..." والحل هنا حل المجلس يأتي بمبادرة من مجلس الوزراء ويصدر بها مرسوم من الملك. وقد يتم الحل بمقتضى أمر ملكي وفقاً لحكم المادة ٦٧ فقرة د وذلك حال نشوب خلاف بين المجلس الوطني ورئيس مجلس الوزراء. ويقرر بمجلسه الشورى والنواب بأغلبية ثلثي أعضائه عدم امكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء. وفي هذه الحال يكون للملك إما إعفاء رئيس مجلس الوزراء وتشكيل وزارة جديدة أو حل مجلس النواب.

على الإطلاق^١ ، ففي هذه الحالة يكون بديهيًا ومقبولاً أن تحل السلطة التنفيذية محل المشرع الغائب في إصدار ما يلزم من مراسيم بقوانين في البحرين أو قوانين مؤقتة في الأردن لمواجهة الحالات التي تستوجب إتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير.

هذا ويُلاحظ أن المقصود بحل المجلس في البحرين هو مجلس النواب دون مجلس الشورى^٢ ، وأن المقصود بحل المجلس في الأردن هو حل مجلس الأمة بمجلسيه النواب والأعيان^٣ أو أحدهما^٤.

الحالة الثانية: الفترة ما بين أدوار الانعقاد

هذه الفترة تعني العطلة البرلمانية العادية التي تتخلل بين دورة وأخرى أي (العطلة السنوية للبرلمان) أو بين دورة عادية وأخرى غير عادية^٥.

ففي هذه الفترة يكون البرلمان في إجازة ويحق للسلطة التنفيذية أن تصدر ما يلزم من مراسيم بقوانين في البحرين أو القوانين المؤقتة في الأردن في الحالات التي تستوجب عدم التأخير.

وقد حددت المادة ٧٢ من الدستور البحريني دور الانعقاد العادي لكل من مجلسي الشورى والنواب لا يقل عن سبعة أشهر ولا يجوز تخطي هذا الدور قبل إقرار الميزانية.

١ الدكتور سليمان الطماوي القرارات الإدارية ١٩٧٦ ص ٥١٣.

٢ وهو ما يستخلص من نص المادة ٥٥ فقرة (أ) من الدستور البحريني بقولها:

أ. يجتمع مجلس الشورى عند اجتماع مجلس النواب وتكون أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين.

ب. إذا حل مجلس النواب توقفت جلسات مجلس الشورى.

٣ حيث خولت المادة ٣٤ من الدستور الأردني فقرة ٢، ٤ للملك حق حل مجلس النواب ومجلس الأعيان.

٤ فإذا تم حل أحد المجلسين توقف المجلس الآخر عن اجتماعاته وعن مباشرة اختصاصه، وهو ما

يستخلص من المادة ٦٦ من الدستور الأردني بقولها:

أ. يجتمع مجلس الأعيان عند اجتماع مجلس النواب وتكون أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين.

ب. إذا حل مجلس النواب توقفت جلسات مجلس الأعيان.

٥ الدكتور سليمان الطماوي " النظرية العامة للقرارات الإدارية ١٩٧٦ ص ٥١٣

كما حددت المادة ٧٧ من الدستور الأردني دور الانعقاد العادي بأربعة أشهر بنصها على أن تبدأ الدورة العادية لمجلس الأمة في التاريخ الذي يدعى فيه للاجتماع وتمتد هذه الدورة العادية أربعة أشهر إلا إذا حل مجلس النواب قبل انقضاء تلك المدة، ويجوز للملك أن يمدد الدورة العادية مرة أخرى لا تزيد عن ثلاثة أشهر لإنجاز ما قد يكون هناك من أعمال وعند انتهاء الأشهر الأربعة أو أي تمديد لها يفض الملك الدورة المذكورة^١.

وإذا كان للسلطة التنفيذية أن تصدر مراسيم بقوانين في البحرين والقوانين المؤقتة في الأردن خلال فترة العطلة البرلمانية فيما بين أدوار الانعقاد العادية، فإنها تملك أيضاً إصدارها في الفترة فيما بين دورة عادية وأخرى استثنائية إذا ما استدعت الظروف في أي من الدولتين ذلك^٢.

الحالة الثالثة: فترة ما بين فصلين تشريعيين

يقصد بهذه الفترة تلك الواقعة بين مجلس تشريعي قديم انتهت مدة ولايته ومجلس تشريعي جديد تم انتخابه، أي الفترة ما بين آخر دور انعقاد في فصل تشريعي لمجلس قديم وبداية دور الانعقاد الأول لفصل تشريعي لاحق لمجلس جديد. في هذه الفترة وحيث لا يكون هناك وجود للبرلمان يكون من الطبيعي أن تحل السلطة التنفيذية محل المشرع الغائب في إصدار ما يلزم من مراسيم بقوانين في البحرين أو قوانين مؤقتة في الأردن لمواجهة الحالات التي تستوجب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير. ومما يؤكد حق السلطة التنفيذية في البحرين في إصدار المراسيم بقوانين في حالة

١ التعديل الدستوري العدد ١٢٤٣ تاريخ ١٦/١/١٩٥٥ من الجريدة الرسمية.

٢ إذا تستطيع السلطة التنفيذية دعوة البرلمان إلى دورة غير عادية أي استثنائية فوفقاً للمادة ٧٥ من الدستور البحريني " يدعى كل من مجلسي الشورى والنواب بأمر ملكي إلى اجتماع غير عادي إذا رأى الملك ضرورة لذلك أو بناء على طلب أغلبية أعضائه.

ووفقاً للمادة ٨٢ من الدستور الأردني يكون للملك أن يدعو عند الضرورة مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورات استثنائية ولمدة غير محددة لكل دورة من أجل إقرار أمور معينة تبين في الإرادة الملكية، ويدعو الملك مجلس الأمة للاجتماع في دورة استثنائية أيضاً متى طلبت ذلك الأغلبية المطلقة لمجلس النواب بمريضة موقعة منها تبين فيها الأمور التي يراد البحث فيها.

الضرورة في الفترة ما بين الفصلين التشريعيين ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ٨٢ من وجوب عرض المراسيم التي صدرت في فترة انتهاء الفصل التشريعي على مجلسي الشورى والنواب حيث قررت ” ويجب عرض هذه المراسيم على كل من مجلس الشورى ومجلس النواب خلال شهر من تاريخ صدورها إذا كان المجلسان قائمين أو خلال شهر من أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي.

ويكون للسلطة التنفيذية في الأردن أيضاً أن تصدر قوانين مؤقتة في الفترة بين فصلين تشريعيين وهو ما يستخلص من نص المادة ٩٤ من الدستور الأردني بقولها... على أن تعرض - القوانين المؤقتة - على المجلس في أول اجتماع يعقده. والمقصود بالمجلس بطبيعة الحال في هذه المادة المجلس القديم والمجلس الجديد الذي يجيء بعد حل المجلس القديم. ومن ثم يكون للسلطة التنفيذية إصدار قوانين في الفترة الواقعة بين انتهاء الفصل التشريعي للمجلس القديم وبداية الفصل التشريعي للمجلس الجديد.

حالتا الإرجاء والتأجيل:

غير أنه إذا كان غياب البرلمان يتحقق في الفترة التي تتخلل أدوار انعقاد المجلس لوجوده في عطلة التشريعية، فهل يتحقق فرض غياب البرلمان في حالة إرجاء جلساته؟ أو في حالة تأجيلها؟

أ. يتحقق فرض إرجاء جلسات المجلس عند قيام السلطة التنفيذية بإرجاء اجتماع المجلس قبل دعوته إلى الاجتماع لبدء دورته العادية” وهذا الفرض لم يواجهه الدستور البحريني حيث خلت نصوصه من حكم يخول للسلطة التنفيذية إرجاء عقد المجلس لاجتماعاته قبل بدء دورته العادية. أما الدستور الأردني فقد عرف هذا الفرض ونص عليه في الفقرة الأولى من المادة ٧٨ منه بقولها ” يدعو الملك مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورته

العادية في اليوم الأول من تشرين الأول من كل سنة، وإذا كان اليوم المذكور عطلة رسمية ففي أول يوم يليه لا يكون عطلة رسمية، على أنه يجوز للملك أن يرجئ بإرادة ملكية تنشر في الجريدة الرسمية اجتماع مجلس الأمة لتاريخ يعين في الإرادة الملكية على أن لا يتجاوز مدة الإرجاء شهرين^١.

ب. و يتحقق فرض تأجيل جلسات المجلس عند قيام السلطة التنفيذية بتأجيل جلساته بعد دعوته إلى الاجتماع في دورته العادية. وهذا الفرض عرفه الدستور البحريني فأقر للملك بحق تأجيل جلسات المجلس فنص في المادة ٩٠ منه على أن "للملك أن يؤجل بأمر ملكي اجتماع المجلس الوطني مدة لا تتجاوز شهرين ولا يجوز أن يتكرر التأجيل في دور الانعقاد الواحد أكثر من مرة واحدة ولا تحسب مدة التأجيل ضمن فترة الانعقاد المنصوص عليها في المادة ٧٢ من الدستور.

كما عرف الدستور الأردني أيضاً هذا الفرض. ونص عليه في الفقرة (١) من المادة ٨١ منه بقولها "للملك أن يؤجل بإرادة ملكية جلسات مجلس الأمة ثلاث مرات فقط، وإذا كان قد أرجئ اجتماع المجلس بموجب الفقرة (١) من المادة ٧٨ فلمرتين فقط، على أنه لا يجوز أن تزيد مدة التأجيلات في غضون أية دورة عادية واحدة على شهرين بما في ذلك مدة الإرجاء ولا تدخل مدد هذه التأجيلات في حساب مدة الدورة".

وإذا كان الدستور البحريني قد نص على حالة تأجيل جلسات المجلس الوطني، وإذا كان الدستور الأردني قد نص على إمكانية قيام السلطة التنفيذية بإرجاء جلسات مجلس الأمة وتأجيل جلساته، فهل تدخل فترة الإرجاء وفترة التأجيل ضمن مدلول غيبة المجلس وعدم انعقاده وبالتالي يكون من حق السلطة التنفيذية إصدار المراسيم بقوانين في حالة الضرورة في البحرين وإصدار القوانين المؤقتة في الأردن على أساس غيبة المجلس؟

١ بموجب التعديل المنشور العدد ١٩٧٩ بتاريخ ١٧/٤/١٩٥٤

موقف الفقه الأردني بالنسبة لحالتي الإرجاء والتأجيل:

انقسم الفقه في هذا الخصوص إلى اتجاهين متميزين:

أولهما: يرى أن فترة الإرجاء والتأجيل لا تدخل ضمن مدلول عبارة "عدم انعقاد المجلس" وبالتالي ينكر على السُلطة التنفيذية حق إصدار تشريعات الضرورة في خلال هذه الفترات.

وثانيهما: يرى أن فترة الإرجاء والتأجيل تدخل ضمن مدلول عبارة "عدم انعقاد المجلس" وبالتالي لا يرى مانعاً يمنع من قيام السُلطة التنفيذية في فترات الإرجاء والتأجيل من إصدار تشريعات الضرورة.

الاتجاه الأول:

ذهب اتجاه في الفقه الأردني إلى أن عبارة عدم انعقاد مجلس الأمة يقصد بها العطلة البرلمانية التي تفصل بين أدوار انعقاد المجلس فقط، ومن ثم لا تشمل فترات الإرجاء والتأجيل، والسبب في هذا التفسير هو أن صلاحية إصدار القوانين المؤقتة من قبل السُلطة التنفيذية هي صلاحية استثنائية، ومن قواعد التفسير أن النص الاستثنائي لا يجوز القياس عليه أو التوسع في تفسيره^١ والقول بخلاف ذلك يؤدي إلى نتيجة غريبة وغير مقبولة من شأنها إغراء السُلطة التنفيذية بإرجاء جلسات مجلس الأمة أو تأجيلها كلما رغبت في إصدار قوانين مؤقتة قد لا يصدرها البرلمان إذا كان في حالة انعقاد^٢.

ويذهب أنصار هذا الاتجاه في تدعيم وجهة نظرهم "بأن سهولة إجراء الإرجاء أو التأجيل من الأسباب التي يجب أن تضغط لسد الباب على السُلطة التنفيذية، لكي لا تستعمل هذين الحقين المتقدمين كوسيلة تصدر من خلالها القوانين

١ الدكتور محمود حافظ: القضاء الإداري في الأردن ١٩٨٧، ص ١٢٢، الدكتور عادل الحيارى: المرجع السابق، ص ٦٦٥-٦٦٦.

ويشير الفقه الإداري في الأردن إلى أن هذا الاتجاه يمثل الرأي الراجح في الفقه. أنظر الدكتور حنا إبراهيم نده: المرجع السابق، ص ١٧ والدكتور سالم الكسواني، المرجع السابق، ١٩٨٢ ص ٢٢٢.

٢ الدكتور عادل الحيارى، مؤلفه سالف الذكر، ص ٦٦٥، ٦٦٦.

المؤقتة، ومن الجدير بالذكر أن إرجاء انعقاد مجلس الأمة أو تأجيله يختلف إلى حد بعيد عن حل المجلس، فإن أعطيت السُّلطة التنفيذية صلاحية إصدار القوانين المؤقتة في أوقات حل المجلس، فيجب أن لا تعطى في أوقات التأجيل والإرجاء، لأن شبهة حل المجلس، لا لسبب إلا لإصدار قوانين مؤقتة، مُستبعدة إلى حد ما، نظراً لجسامة وخطورة آثار الحل بالمقارنة مع إصدار قانون مؤقت، في حين تقوم الشبهة في حالتها بالإرجاء أو التأجيل، وقد تقوم السُّلطة التنفيذية بإرجاء المجلس أو تأجيله لا لسبب إلا لإصدار قوانين مؤقتة نظراً لسهولة هذين العملين^١.

مما تقدم يُبين أن هذا الاتجاه كان دافعه في التفسير الذي أبداه بعدم اعتبار فترات الإرجاء أو التأجيل ضمن مدلول "المجلس غير منعقد" -وبالتالي عدم اعتبار هذه الفترات فترات غيبه- التخوف من قيام السُّلطة التنفيذية بإرجاء جلسات المجلس أو تأجيلها كلما عنَّ لها إصدار قوانين مؤقتة خاصة حينما تستشعر السُّلطة التنفيذية عدم ارتياح المجلس للاتجاه المزمع سلوكه بشأن القانون المؤقت.

الاتجاه الثاني:

يرفض أنصار هذا الاتجاه التسليم بما انتهى إليه الاتجاه السابق من عدم جواز إصدار القوانين المؤقتة في فترات الإرجاء أو التأجيل ويرى هذا الفقه أن فترة إرجاء جلسات المجلس تعد فترة غيبة للمجلس وهو أمر يراه من المسلمات^٢ إذ لا جدال في نظره - بأنه يجوز إصدار القوانين المؤقتة في حالة الإرجاء حيث يكون مجلس الأمة غير منعقد^٣.

أما بالنسبة لفترة تأجيل جلسات المجلس، فيذهب هذا الفقه - بعد استعراضه لرأي الأقلية والأغلبية لأعضاء محكمة العدل العليا - إلى تأييد الحكم الصادر من محكمة العدل العليا بتاريخ ١٩٧٢/١٢/٣ والقاضي باعتبار هذه الفترة - التأجيل - داخله ضمن فترة غياب المجلس، وأن تعبير "التأجيل" يدخل ضمن مدلول عبارة: "مجلس الأمة غير منعقد"^٤ الواردة في عجز المادة ٩٤ من الدستور الأردني، وانتهى هذا الفقه إلى جواز إصدار القوانين المؤقتة خلال فترة التأجيل كما هو الحال بالنسبة لفترة الإرجاء.

١ الدكتور عادل الحيارى، المرجع السابق، ص ٦٦٦ هامش ٢

٢ الدكتور محسن خليل السُّلطة والحرية، المرجع السابق، ص ١٠٤ مكرر ٢.

٣ محكمة العدل العليا رقم ١٩٧٢/٢١ بتاريخ ١٩٧٢/١٢/٣ السنة ٢١ العدد الأول.

وقد استند هذا الاتجاه الفقهي في شأن تدعيم وجهة نظره^١ إلى أن "المشرع الدستوري قد عامل التأجيل معاملة الإرجاء من ناحية المدة ولم يفرق بينهما على اعتبار وحدة الهدف بين الفرضين حيث يعنى كل من التأجيل والإرجاء أن مجلس الأمة لا يكون مُنعقداً أي أنه لا يباشر الوظيفة التشريعية. وتظهر المساواة بين التأجيل والإرجاء من نص المادة ١/٧٨ التي قررت "يدعو الملك مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورته العادية في اليوم الأول من شهر تشرين الأول من كل سنة، وإذا كان اليوم المذكور عطلة رسمية، ففي أول يوم لا يكون عطلة رسمية.

على أنه يجوز للملك أن يرجئ بإرادة ملكية تنشر في الجريدة الرسمية اجتماع مجلس الأمة لتاريخ يعين في الإرادة الملكية، على أن لا تتجاوز مدة الإرجاء شهرين". ثم قررت المادة ١/٨١ من الدستور أن "للملك أن يؤجل بإرادة ملكية جلسات مجلس الأمة ثلاث مرات فقط وإذا كان قد أرجئ اجتماع المجلس بموجب الفقرة (أ) من المادة (٧٨) فلمرتين فقط، على أنه لا يجوز أن تزيد مدد التأجيلات في غضون أية دورة عادية واحدة على شهرين بما في ذلك مدة الإرجاء. ولا تدخل مدد هذه التأجيلات في حساب مدة الدورة".

موقف محكمة العدل العليا من الإرجاء والتأجيل

تعرض القضاء الأردني لدى اعتبار الإرجاء والتأجيل من الفترات التي تدخل ضمن مدلول عدم انعقاد المجلس التي تتيح للسلطة التنفيذية إصدار القوانين المؤقتة. غير أنه قبل التعرض لما انتهت إليه محكمة العدل العليا بشأن هذا الموضوع في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٧٢/١٢/٣^٢ نود أن نشير إلى أن أعضاء المحكمة قد انقسموا في الرأي إلى فريقين: رأي تبنته الأقلية، ورأي شايسته الأغلبية، والذي صدر الحكم تبعاً له. فماذا كان رأي الأقلية، وماذا كان رأي الأغلبية؟

١ مجلة نقابة المحامين العدد الأول ص ٣٠. الدكتور محسن خليل: المرجع السابق، ص ١٠٤ مكرر ٦.

٢ عدل عليا ٧٢/٣١ في ١٩٧٢/١٢/٣ رقم مجلة نقابة المحامين السنة ٢١ العدد الأول.

لقد اتجه رأي الأقلية من قضاة المحكمة إلى وجوب التمييز بين حالة الإرجاء وحالة التأجيل، فبينما تدخل الحالة الأولى (الإرجاء) ضمن مدلول عبارة كون "المجلس غير منعقد" وبالتالي يكون للسلطة التنفيذية حق في إصدار القوانين المؤقتة خلال فترة الإرجاء، لا تدخل الحالة الثانية (التأجيل) ضمن مدلول تعبير المجلس غير منعقد، الأمر الذي يحول بين السلطة التنفيذية وبين إصدار القوانين المؤقتة خلال فترات التأجيل.

وقد أشارت الأقلية إلى أن نص المادة ٩٤ قد أجاز للسلطة التنفيذية في غيبة "مجلس الأمة" إصدار قوانين مؤقتة عند قيام إحدى حالتين فقط لا ثالث لهما

١. عندما يكون مجلس الأمة غير مُنعقد
٢. عندما يكون مجلس الأمة مُنحلاً.

والنص في المادة ٩٤ على الحالات المشار إليها جاء استثناء لما ورد في المادة ٢٥ من الدستور التي أناطت السلطة التشريعية، أي سلطة سن القوانين، بمجلس الأمة وبالمملك وحدهما.

"وحيث أن ما يثبت استثناء لا يجوز التوسع فيه، فإن تفسير عبارة (عندما يكون مجلس الأمة غير مُنعقد) بأنها تعني أيضاً (عندما يكون مجلس الأمة مُوجلاً) هو توسع في التفسير غير جائز ما دام أن المواد ٧٨ فقرة ١، ٢، ٣ و٨١ فقرة ١، و٨٢ فقرة ١، ٢ من الدستور قد فرقت بين حالة عدم الانعقاد وحالة تأجيل جلسات المجلس. وهذا التفريق واضح وذلك لأنه بمقتضى المادة ٧٨ فقرة ١، ٢، ٣ من الدستور يكون مجلس الأمة مُنعقداً عند دعوته من قبل الملك إلى الاجتماع في دورته العادية، أو عندما يجتمع من تلقاء نفسه إذا لم يدع للاجتماع، وعندئذ تبدأ الدورة العادية لمجلس الأمة وتمتد أربعة أشهر يجوز تمديدتها مرة أخرى لا تزيد على ثلاثة أشهر. وعند انتهاء هذه المدة يفرض الملك هذه الدورة، كما يكون مُنعقداً

عملاً بالمادة ٨٢ فقرة ١، ٢ من الدستور عندما يدعو الملك إلى الاجتماع في دورات استثنائية ولمدة غير محددة لكل دورة من أجل إقرار أمور معينة تبين في الإرادة الملكية وتفض الدورة الاستثنائية بإرادة ملكية، وعندما يدعو أيضاً متى طلب ذلك الأغلبية المطلقة لمجلس النواب. ولا يكون مُنعقداً عندما يرجئ جلالته الملك دعوته بمقتضى المادة ٧٨ فقرة ١ من الدستور التي نصت على أنه (..... يجوز للملك أن يرجئ بإرادة ملكية تنشر في الجريدة الرسمية اجتماع مجلس الأمة لتاريخ يتعين في الإرادة الملكية على أن لا يتجاوز مدة الإرجاء شهرين) أما تأجيل جلسات مجلس الأمة، بمقتضى نص المادة ٨١ فقرة ١ من الدستور، الذي يجري في غضون أية دورة عادية واحدة، فعالة خاصة تجري بمقتضى هذه المادة التي تنص الفقرة الأولى منها على ما يأتي: للملك أن يُؤجل بإرادة ملكية جلسات مجلس الأمة ثلاث مرات فقط... إلخ، وتنص الفقرة الثانية على ما يأتي.

”يجوز لكل من مجلس الأعيان والنواب أن يُؤجل جلساته من حين إلى آخر وفق نظامه الداخلي“.

وهذه الحالة كما يتضح من هذه المادة ليست إرجاء للدورة ذاتها، لأن هذا التأجيل، بمقتضى هذه المادة، هو تأجيل لجلسات المجلس والدورة مُنعقدة، بينما الإرجاء يتم قبل أن يجري انعقاد الدورة. وفي التأجيل يعود المجلس للانعقاد ومن تلقاء نفسه دون دعوة من جلالته الملك. كما أنها ليست فضاءاً للدورة العادية أو الاستثنائية ولا حلاً للمجلس، وبالتالي لا يجوز إصدار قوانين مؤقتة خلال هذا التأجيل..

”وعليه يكون القانون المؤقت رقم ٢٦ لسنة ١٩٦٧ الصادر أثناء انعقاد دورة المجلس العادية، وهي خلال تأجيل جلسات المجلس، يتعارض والمادة ٩٤ من الدستور فهو باطل ولا يُعمل به“.

أما بالنسبة لرأي الأغلبية، والذي اعتمده محكمة العدل العليا في قضائها الصادر في ١٢/٣/١٩٧٢، فقد جاء خلافاً لرأي الأقلية، حيث ذهب إلى معاملة التأجيل معاملة الإرجاء، واعتبار الفترة التي تتخلل هاتين الحالتين داخلة ضمن عبارة المجلس غير مُنْعَقَد وبالتالي أجاز هذا الرأي للسلطة التنفيذية حق إصدار القوانين المؤقتة خلال فترة التأجيل والإرجاء لكون مجلس الأمة غير مُنْعَقَد في هذه الفترة.

وقد جاء في حيثيات الحكم الذي أصدرته المحكمة، بناء على رأي الأغلبية. « ومن هذا النص المادة -٩٤- يتضح أنه يشترط لإصدار القوانين المؤقتة من قبل السُلطة التنفيذية أن يكون مجلس الأمة غير مُنْعَقَد. وحيث أن مجلس الأمة لا يكون مُنْعَقَداً في فترة التأجيل المنصوص عليها في المادة ٨١ من الدستور فإن من حق مجلس الوزراء بموافقة جلاله الملك وضع قوانين مؤقتة..»

أما ما أورده وكيل المستدعي من بحوث فقهية وأحكام قضائية مصرية تتعلق بعدم جواز إصدار قوانين مؤقتة في فترة تأجيل دورة البرلمان فإن ذلك يستند إلى نصوص دستورية تختلف عن النص الوارد في الدستور الأردني.

وحيث أن مجلس الأمة لا يكون مُنْعَقَداً في فترة التأجيل فإن من حق مجلس الوزراء إصدار قوانين مؤقتة خلال هذه الفترة وبالتالي يكون السبب الأول الذي يستند إليه المستدعي حقيقاً بالرد.

على أنه يُلاحظ على قضاء هذه المحكمة أنه وإن أجاز للسلطة التنفيذية حق إصدار القوانين المؤقتة في حالة تأجيل جلسات المجلس، واعتبار فترة التأجيل ضمن فترات عدم انعقاد المجلس، إلا أنه لم يبين لنا الأسانيد القانونية التي أرتكز عليها لتبرير هذا القضاء وهو أمر تداركه الاتجاه الفقهي المؤيد لقضاء المحكمة^١.

١ الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٠٤ مكرر ٦

ونحن نعصد الاتجاه الأول لحرصه على عدم إعطاء السُلطة التنفيذية الحق في إصدار المراسيم بقوانين في البحرين في حالة التأجيل أو القوانين المؤقتة في الأردن في حالات الإرجاء والتأجيل خشية إغرائها بالحلول محل المُشرع في مُمارسة الوظيفة التشريعية، فتقوم بإرجاء جلسات المجلس أو تأجيلها كلما عن لها إصدار مراسيم بقوانين أو قوانين مؤقتة، خاصة حينما تستشعر عدم ارتياح المجلس تجاه مرسوم أو قانون تُريد إصداره بذريعة الاستعجال، فالقول بغير ذلك، والأخذ بالرأي الذي يدخل الإرجاء والتأجيل ضمن مدلول عبارة « إن المجلس غير مُنعقد » من شأنه أن يجعل من الإرجاء والتأجيل، من الناحية الواقعية صورة من صور الحل المُقنع للبرلمان ووسيلة لتعطيل الحياة البرلمانية.

المبحث الثاني حالة الاستعجال

لا يكفي غياب البرلمان حتى يكون بمقدور السُلطة التنفيذية التدخل في مجال التشريع وإصدار المراسيم بقوانين في البحرين والقوانين المؤقتة في الأردن، بل يلزم أن يكون هناك حالة من حالات الاستعجال وهي التي عبرت عنها المادة ٢٨ من الدستور البحريني بقولها " ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير " وعبرت عنها المادة ٩٤ من الدستور الأردني بقولها " في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل. فما المقصود بحالة الاستعجال في كل من الدستور البحريني والدستور الأردني؟

المقصود بحالة الاستعجال في المراسيم بقوانين في البحرين:

هل يقصد بحالة الاستعجال التي تعطي للسُلطة التنفيذية - حال غياب البرلمان - الحق في إصدار مراسيم لها قوة القانون في البحرين والتي عبرت عنها المادة ٢٨ من الدستور بعبارة " ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير " تحقق

حالة من حالات الضرورة التي يعرفها الفقه الدستوري كحالة حرب أو فتن داخلية أو انتشار وباء، أم مجرد حالة يتوفر فيها عنصر العجلة أو الاستعجال في إصدار تشريع معين والأمر لا يحتمل انتظار اجتماع البرلمان أو عودته؟

قد يذهب البعض إلى أن الدستور البحريني يتطلب - حتى يكون للملك حق إصدار مراسيم لها قوة القانون - وجوب توفر حالة من حالات الضرورة كحالة شاذة غير مألوفة والمعروفة في فقه القانون الدستوري كحالة حرب أو زلزال أو فيضان أو انتشار وباء أو بمعنى آخر تحقق خطر داهم يهدد الأمن العام أو يهدد كيان الدولة.

وقد لا يرى البعض ضرورة توفر حالة من حالات الضرورة المعروفة في الفقه الدستوري سائلة الذكر والتي تتطلب وجود خطر يهدد كيان الدولة أو أمنها، بل يكفي لتحقيق فكرة الضرورة مجرد وجود حالة ملحة تستدعي إصدار تشريع لا يمكن الانتظار معها لحين عودة البرلمان الغائب، أو وجود حالة عاجلة تقتضي إصدار تشريع تقدر السُّلطة التنفيذية أن التأخر أو البطؤ في إصداره حتى عودة البرلمان أو إجتماعه سيؤدي إلى فوات مصالح جوهرية تمس النظام الاقتصادي أو الاجتماعي في الدولة.

الواقع أنه لا يوجد مقياس مادي يُقاس به جسامة الخطر المؤدي إلى تحقق حالة الضرورة التي تبرر منح السُّلطة التنفيذية حق إصدار مراسيم بقوانين في غيبة البرلمان، إن هذه الضرورة قد تتمثل في حد أقصى un maximum كما لو كان هناك خطر خارجي يمس كيان الدولة كحالة حرب أو شروع في غزو أو تهديد بحرب وشيكة الوقوع أو كان هناك خطر داخلي كتعلق الأمر بعصيان مسلح لدى قطاع عريض من قطاعات الشعب أو إضراب عام يشل مرافق الدولة أو أزمة اقتصادية أو اجتماعية من شأنها هز الأوضاع السياسية أو الاقتصادية والاجتماعية أو ظهور وباء أو طوفان أو زلزال. في مثل هذه الحالات يكون من المنطقي منح السُّلطة التنفيذية حق التشريع بإصدار مراسيم بقوانين أثناء غيبة البرلمان.

غير أن الضرورة التي تُبرر إصدار المراسيم بقوانين قد نتصورها في حدها الأدنى un minimum وهي وجود حالة مُلحة عاجلة، والبرلمان في حالة غيبة بسبب العطلة البرلمانية أو الحل، تستدعي إصدار تشريع عاجل يؤدي التأخير أو الإبطاء في إصداره إلى فوات مصالح جوهرية تمس السلام الاجتماعي أو تتصل بكيان الدولة ذاتها.

حالة الضرورة التي تبرر منح الملك سلطة إصدار مراسيم بقوانين تقع في نطاق المساحة بين الحد الأقصى للضرورة وحدها الأدنى على النحو السابق إبرازه، ومن ثم لا يتطلب الأمر لتبرير إصدار مراسيم بقوانين من جانب السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان الطرف الطارئ الخطير أو الطرف الاستثنائي، بل يكفي تقدير السلطة التنفيذية أن التأخير والإبطاء والتأجيل في إصدار تشريع معين لحين عودة البرلمان أو اجتماعه سيؤدي إلى فوات مصالح جوهرية تمس صالح الجماعة وأنها في أي من المجالات السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية.

قد يخشى البعض من النزول بحالة الضرورة التي تُبرر إصدار المراسيم بقوانين إلى هذا الحد الأدنى بما قد يؤدي في نظرهم إلى غزو السلطة التنفيذية للمجال التشريعي الذي يختص به البرلمان بذريعة الاستعجال أو ادعاء الحاجة الملحة في تنظيم أمر معين بمرسوم ويتم التذرع بالضرورة حيث لا ضرورة.

غير أن هذا التخوف لا محل له طالما أنه كان بمقدور البرلمان عند عودته أن يمارس رقابته على عنصر الضرورة مبرر إصدار المراسيم بقوانين. فيستطيع رفض إقرارها إذا ما رأى أن الادعاء بحالة الضرورة لا تقوم على سند أو سبب صحيح، وأن السلطة التنفيذية قد قصدت بإصدار هذه المراسيم أساسا التفلت على اختصاصات السلطة التشريعية الغائبة.

المقصود بحالة الاستعجال في القوانين المؤقتة في الأردن:

إذا كان المشرع الدستوري الأردني قد عبر عن مبرر إصدار القوانين المؤقتة بالأردن بقوله " في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل فما المقصود بالضرورة في هذا المقام؟

يتجه أغلب الفقه الأردني عند بحثه لعنصر " الظرف " إلى القول بأن المادة ٩٤ من الدستور الأردني تعالج حالة الضرورة، دون أن تُبين لنا المقصود بالضرورة أو حتى ذكر أمثلة لها^١ وهل يقصد بتعبير الضرورة المعنى الدقيق والفني كما عناه الفقهاء القائلون بنظرية الضرورة والتي تتحقق بوجود ظرف استثنائي على درجة من الجسامه والخطورة يهدد أمن الدولة وسلامتها كحرب أو ثورة أو فتنة أو كوارث عامة؟ أم أنه يقصد بتعبير الضرورة مجرد حالة من حالات الاستعجال التي تقتضي اتخاذ تدابير تشريعية. لا تحتمل التأخير أو التأجيل إلى حين عودة البرلمان.

ونرى أن نص المادة ٩٤ من الدستور الأردني لا تعني بعبارة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل أكثر من توفر عنصر العجلة أو الاستعجال في إصدار التشريع. دون تطلب الظرف الطارئ الخطير أو الظرف الاستثنائي، فالمادة ٩٤ سألفة الذكر تواجه ببساطة فرض غيبة البرلمان، وتشعر السُلطة التنفيذية بالحاجة إلى ضرورة إصدار تشريع يواجه تنظيمياً مُعيّناً على نحو لا يمكن معه الانتظار أو التأجيل حتى يعود البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل بأمور التشريع، أو أن هناك أموراً استجدت واستدعت صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل وفقاً

١ الدكتور عادل الحيارى: المرجع السابق، ص ٦٦٦، الدكتور سالم الكسواني: المرجع السابق، ص ٢٣٢، الدكتور حنا إبراهيم نده: المرجع السابق ص ١٥، الدكتور محمد سليم الغزوي: التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، ص ١١٥ الدكتور بشار عبدالهادي: الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية والإدارية في مصر والأردن الطبعة الأولى ١٩٨٢ ص ٥٣.

لتعبير الدستور الأردني، في مثل هذه الحالات تقوم السلطة التنفيذية بإصدار قانون مؤقت دون تطلب ظرف استثنائي جسيم وحال يهدد أمن الدولة وسلامتها على النحو الذي يتطلبه القائلين بنظرية الظروف الاستثنائية، وقد اعتمدت التفسير السابق لعنصر الظرف "الاستعجال" الواجب توفره لإصدار القوانين المؤقتة عندما كنت أستاذاً زائراً للدراسات العليا بكلية الحقوق الجامعة الأردنية وقد أقيمت هذا التفسير على الحجج التالية^١:

أولاً: أن المادة ٩٤ قبل تعديلها عام ١٩٥٨ كانت تُعبر عن الظرف أو الحالة التي تصدر على أساسها القوانين المؤقتة بتعبير الطوارئ، وحددت المقصود بالطوارئ بحالات حصرتها في ثلاث « (أ) الكوارث العامة (ب) حالة الحرب أو الطوارئ (ج) الحاجة إلى نفقات مُستعجلة لا تحتمل التأخير. ثم جاء التعديل الأخير لصياغة هذه المادة وحذف الحالات التي حددتها هذه المادة واقتصر في تحديده لعنصر الظرف - شرط إصدار هذه القوانين - على حالة اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير^٢ أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة لا تحتمل التأجيل».

والذي يستفاد من التعديل الأخير للمادة ٩٤ أن المشرع الدستوري لم يُعد يتطلب لإصدار القوانين المؤقتة ظرف استثنائي وخطير أي على درجة كبيرة من الجسامه كالحرب والكوارث العامة أي حالة من حالات الضرورة بالمعنى الفني والدقيق كما يقصده الفقهاء القائلون بنظرية الضرورة، بل اكتفى بمجرد توفر حالة من الحالات التي لا تحتمل التأخير أو التأجيل أي حالة الاستعجال في التشريع.

وقد ذهب البعض من الفقه الأردني إلى أن الصياغة التي جاء بها التعديل الأخير لنص المادة ٩٤ قد شابها الغموض وعدم التحديد. الأمر الذي قد يجعلها مبعثاً للإدعاءات وتحكم الأهواء من جانب السلطة التنفيذية، ومن ثم فإنه يفضل الصياغة الحصرية التي كانت موجودة قبل التعديل الأخير لهذه المادة.

١ راجع لنا القوانين المؤقتة في دستور المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٨٨ ص ١٧

٢ راجع الجريدة الرسمية عدد رقم ١٢٨ تاريخ ١٩٥٨/٥/٤

يتضح مما تقدم أن البرلمان الأردني لم يتطلب لصحة القوانين المؤقتة التي تصدر في غيبته، تحقق الظرف الطارئ الخطير والاستثنائي بل اكتفى بشرط الاستعجال في التشريع لكونه لا يحتمل التأخير أو الإرجاء والا لكانت قد أشارت إلى عدم توفر حالة الضرورة بالمعنى الدقيق والفني لهذه الحالة.

رابعاً: أن أهم الموضوعات قد تم معالجتها بقوانين مؤقتة لا بقوانين عادية صادرة عن البرلمان، إذ قدرت السلطة التنفيذية حين إصدارها لهذه القوانين المؤقتة أن الأمر لا يحتمل التأخير أو التأجيل لحين عودة المجلس، خاصة وأن الحياة النيابية في الأردن تتعطل لفترات طويلة الأمر الذي يبرر الاستعجال في التشريع.

ومن قبيل القوانين المؤقتة التي أصدرتها السلطة التنفيذية في شأن موضوعات عادية القانون المؤقت رقم ٦٩ لسنة ١٩٥١ بشأن تعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية، وقانون الانتخاب المؤقت لمجلس النواب رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، وقانون الخدمة المدنية المؤقت رقم ٢٦ لسنة ١٩٦١ بشأن تنظيم شؤون الموظفين، والقانون المؤقت رقم ٢٧ لسنة ١٩٧٧ (قانون التصديق على اتفاقية المشاركة للتقيب عن البترول الموقعة بين سلطة المصادر الطبيعية وشركة فيلون عام ١٩٧٧) والقانون المؤقت الصادر رقم ٢٢ لسنة ١٩٧٦ (قانون محكمة الجنايات الكبرى، والقوانين المؤقتة (رقم ١١ لسنة ١٩٧٦، ٦٢ لسنة ١٩٧٦، ٤٤ لسنة ١٩٧٧، ٦ لسنة ١٩٨٦ المعدلة لقانون مؤسسة الإسكان، والقانون المؤقت رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المعدل لقانون المركز الجغرافي للأردن^٢.

١ والمفروض وفقاً للمادة ١٢٠ من الدستور الأردني أن تعالج هذه الموضوعات بأنظمة لا بقوانين مؤقتة، حيث نصت هذه المادة على أن تشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومناهج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك. أنظر الدكتور ناظم أحمد عارف: جوانب من التنظيم التشريعي للوظيفة العامة للمملكة الأردنية الهاشمية، مجلة (دراسات في القانون، والإدارة، تصدر عن الجامعة الأردنية، المجلس الثالث عشر، العدد التاسع، ص ٤٥).

٢ راجع في هذه القوانين الأخيرة محاضر جلسات مجلس النواب المنشورة بالجريدة الرسمية ١٩٨٦/١/٩ ملحق الجريدة الرسمية، المجلد ٢٤، العدد ١١.

هذه القوانين أصدرتها الحكومة لتنظم بها موضوعات جديدة على قدر من الأهمية. أو لإعادة تنظيم موضوعات سبق أن عالجها المجلس ورأت السُلطة التنفيذية أن التشريع فيها أمر لا يحتمل التأخير لحين عودة البرلمان.

خامساً: أن المُشرع قد واجه حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية بمعناها الفني والدقيق في مواد أخرى من مواد الدستور هما المادتين ١٢٤، ١٢٥ اللتين عالجتا حالة الطوارئ وحالة الأحكام العرفية، وتستطيع السُلطة التنفيذية أن تلجأ لمواجهة الظروف الاستثنائية إلى إعلان حالة الطوارئ أو حالة الأحكام العرفية تبعاً لمدى درجة خطورة الطارئ مصدر الحالة الاستثنائية.

وفي ذلك نصت المادة ١٢٤ بالنسبة لحالة الطوارئ بقولها ”إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون بأسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء“.

وعالجت المادة ١٢٥ حالة الطوارئ الخطيرة أي الأحكام العرفية بقولها ”في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها أن التدابير والإجراءات بمقتضى المادة السابقة من هذا الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة، فللملك بناء على قرار مجلس الوزراء أن يعلن بإرادة ملكية الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة أو في أي جزء منها“.

”عند إعلان الأحكام العرفية للملك أن يصدر بمقتضى إرادة ملكية أية تعليمات قد تقضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة بغض النظر عن أحكام أي قانون معمول به، ويظل جميع الأشخاص القائمين بتنفيذ تلك التعليمات عرضة

للمسئولية القانونية التي تترتب على أعمالهم إزاء أحكام القوانين إلى أن يعفوا عن تلك المسئولية بقانون خاص يوضع لهذه الغاية“.

من كل ما تقدم يمكن القول بأن المشرع الدستوري الأردني قد أجاز للسلطة التنفيذية الحلول محل البرلمان - حال غيبته- بمقتضى قوانين مؤقتة للتشريع في الأحوال التي تقتضي الاستعجال ولا تحتمل التأجيل أو التأخير لحين عودة البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل بأمور التشريع، فحالة الاستعجال وتدارك الانتظار لحين عودة البرلمان هو الذي أدى بالمشرع إلى تقرير هذا الحق للسلطة التنفيذية، وهو ما يشهد عليه واقع الحال بالمملكة، إذ أصدرت السُلطة التنفيذية أغلب القوانين المؤقتة دون تطلب شرط الخطر الاستثنائي أو الجسيم أي الظروف الاستثنائية.

تقدير حالة الاستعجال أمر متروك للسلطة التنفيذية تحت رقابة البرلمان:

من المنفق عليه فقهاء^١ وقضاء^٢ أن تقدير قيام حالة الاستعجال متروك للسلطة التنفيذية. وهي تملك في هذا الخصوص سلطة تقدير واسعة، فالسلطة التنفيذية هي وحدها المختصة بتكييف حالة الاستعجال وبيان ما إذا كانت تستدعي الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير وفقاً للمادة ٢٨ من الدستور البحريني أو تستدعي اتخاذ إجراءات عاجلة وضرورية لا تحتمل التأخير وفقاً للمادة ٩٤ من الدستور الأردني، وبالتالي تتطلب إصدار مرسوم بقانون أو قانون مؤقت، أم أنها لا تعتبر كذلك ومن ثم فلا حاجة لإصدار مثل هذه التشريعات والانتظار لحين عودة البرلمان وإصدار قانون عادي؟

غير أنه إذا كانت السُلطة التنفيذية هي صاحبة الحق في تقدير الاستعجال، إلا أنه لا يصح لها أن تتخذ من الزعم بقيام حالة الاستعجال، وسيلة لإصدار مراسيم بقوانين أو قوانين مؤقتة في الأحوال التي تحتمل التأجيل أو التأخير أي في الأوقات العادية.

١ الدكتور حنا إبراهيم نده: المرجع السابق، ص ١٧، الدكتور عادل الحيارى: المرجع السابق ص ٦٦٦.

الدكتور سالم الكسواني: المرجع السابق، ص ٢٢٢.

٢ محكمة العدل العليا رقم ٢١ لسنة ١٩٧٢ بتاريخ ١٢/٣/١٩٧٢، نقابة المحامين السنة ٢١ العدد الأول ص ٢٥.

على أي حال فإذا كان للسلطة التنفيذية الحق في تقدير حالة الاستعجال، فإنها تمارس هذا الحق تحت رقابة البرلمان عند انعقاده^١. فيكون لهذا الأخير أن يرفض إقرار المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة إذا تبين له أنه لا يوجد ثمة استعجال يستوجب إصدارها^٢. هذا فضلا عن خضوع السلطة التنفيذية للمساءلة السياسية حينما يستخدم البرلمان حقه في تحريك المسؤولية السياسية وحجب الثقة عن الحكومة^٣.

وفي هذا الشأن قررت محكمة العدل العليا بحكمها الصادر في ١٩٧٢/٢/٣ والسالف الإشارة إليه، لقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أن قيام حالة الاستعجال لإصدار القوانين المؤقتة في غيبة مجلس الأمة أمر متروك تقديره لمجلس الوزراء تحت رقابة البرلمان^٤، كما أن الفقه قد استقر على ذلك^٥.

كما قضت محكمة العدل العليا بحكم آخر بتاريخ ١٩٦٣/٦/٣ بأن "المادة ٩٤ من الدستور اشترطت لبقاء القوانين المؤقتة تصديق مجلس الأمة، وهذا يدل على أن المجلس هو وحده المختص بمراقبة هذه القوانين (القوانين المؤقتة) من مختلف وجهات النظر (أي الشرعية والملائمة والغائها)^٥.

على هذا النحو استقر الاجتهاد لدى القضاء الأردني على أن تقدير حالة الاستعجال أمر متروك للسلطة التنفيذية، إلا أن ممارستها لهذا الحق يكون تحت رقابة البرلمان وحده الذي يستطيع أن يرفض إقرار القوانين المؤقتة إذا ما صدرت

١ الدكتور محسن خليل: السلطة والحرية، ص ١٠٥، الدكتور سالم الكسواني: المرجع السابق، ص ٢٢٢.

٢ الدكتور حنا إبراهيم نده: المرجع السابق، ص ١٨.

٣ الدكتور عادل الحيارى: المرجع السابق، ص ٦٦٨.

٤ محكمة العدل العليا رقم ٣١ لسنة ١٩٧٢ بتاريخ ١٩٧٢/١٢/٣، مجلة نقابة المحامين، السنة ٢١، العدد الأول، ص ٣٥.

٥ محكمة العدل العليا رقم ٦٣/٤١ بتاريخ ١٩٦٣/٦/٣، مجلة نقابة المحامين النظاميين، السنة الحادية

عشرة، العدد الرابع، ص ٢٧٢. وانظر قرار محكمة التمييز رقم ٧١/٧، مجلة نقابة المحامين السنة

١٩، العدد الثالث، ص ٤١٢.

دون استنادها إلى حالة تبرر الاستعجال. وهو المسلك الذي سلكه فعلاً مجلس الأمة الأردني، حيث بسط رقابته على مدى توفر ظرف الاستعجال من عدمه، وقام بإبطال بعض القوانين المؤقتة التي أصدرتها السلطة التنفيذية لعدم ذكرها أسباباً لا تحتمل التأخير^١.

امتناع القضاء الأردني عن بسط رقابته على عنصر الاستعجال:

لقد رفض القضاء الأردني منذ البداية أن يمد رقابته لعنصر الاستعجال، كشرط لإصدار القوانين المؤقتة، باعتبار أن تقدير الظرف أمر متروك لتقدير السلطة التنفيذية، وإن رقابة البرلمان تكفي وحدها في هذا الخصوص. وقد أثير هذا الموضوع - ولأول مرة - أمام محكمة العدل العليا عام ١٩٦١ بمناسبة إصدار القانون المؤقت المعدل لقانون الطيران المدني رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٣. وتتلخص وقائع الدعوى في أن قانون الطيران المدني رقم ١٩٥٣/٥٥ كان يخول لمجلس الوزراء الحق في إلغاء تسجيل أي شركة من شركات الطيران المسجلة في الأردن إذا توافرت شروط معينة من أهمها وجود تنسيب من مدير النقل بإلغاء الشركة، وصدور قرار مسبب من مجلس الوزراء بإلغاء التسجيل. وقد أصدر مجلس الوزراء قراراً بإلغاء شركة الطيران دون أن يكون القرار مسبباً. فتقدمت الشركة بطعن أمام محكمة العدل العليا مطالبة بإلغاء القرار سالف الذكر، فأجابت المحكمة الشركة الطاعنة إلى طلبها بإلغاء القرار المطعون فيه^٢.

غير أن السلطة التنفيذية قد أصدرت قانوناً مؤقتاً عدلت بمقتضاه قانون الطيران رقم ٥١/٥٥ سالف الذكر... يجيز لمجلس الوزراء إلغاء تسجيل أي شركة طيران دون تطلب شرط التسبب، وتبعاً له أصدر مجلس الوزراء قراراً بإلغاء شركة الطيران الأردنية، فتقدمت شركة الطيران مرة أخرى بطعن أمام محكمة العدل العليا مطالبة بإلغاء القرار الصادر في حقها، تأسيساً على أن القانون المؤقت قد صدر بياعث الانتقام وبالتالي يكون مخالفاً لأحكام الدستور.

١ راجع الدكتور عادل الحيارى: المرجع السابق، ص ٦٦٨ هامش ١.

٢ محكمة العدل العليا الدعوى رقم ٦١/٤٦، مجلة نقابة المحامين، السنة التاسعة، العدد التاسع ص ٤٥٥..

غير أن محكمة العدل العليا رفضت بحث الباعث لإصدار القانون المؤقت بقولها " إن مجرد إقدام السُلطة التنفيذية على إصدار تشريع جديد يعنى مجلس الوزراء من بيان الأسباب التي تدعو لإلغاء تسجيل شركات الطيران - بعد أن كان التشريع السابق يوجب بيانها لا يدل على أن هناك سوء قصد نحو الشركة المستدعية، ما دام أن تلك السُلطة بمالها من صلاحية بمقتضى الدستور قد رأت أن المصلحة العامة تقضي إدخال تعديل على قانون الطيران بالصورة الآتفة الذكر. وما دام أن تقدير ملائمة إصدار التشريع من عدمها أمر يعود للسُلطة التشريعية فلا رقابة عليها من القضاء^١.

والذي نلاحظه على هذا القضاء أن محكمة العدل العليا قد رفضت تقرير الرقابة من جانبها على عنصر الباعث، إذ يعنى بحثها لهذا العنصر التعرض لطبيعة الظرف الذي صدر خلاله القانون المؤقت المطعون فيه، أي قيامها برقابة عنصر الاستعجال، وهو أمر لم تشأ المحكمة أن تتعرض له على الإطلاق حينما قررت أنه لا رقابة عليه (القانون المؤقت) من القضاء.

ويستخلص هذا الاتجاه القضائي من موقف آخر لمحكمة العدل العليا عندما طلب منها - على نحو صريح- أن تقوم بنفسها بدور رقابي على عنصر الاستعجال وبالتالي الحكم بإلغاء أو عدم تطبيق القانون المؤقت محل الطعن لانعدام حالة الاستعجال. وكان ذلك بمناسبة نظرها الدعوى رقم ٤١/١٩٦٢ بتاريخ ٢/٦/١٩٦٢ والتي تتلخص وقائعها في أن إحدى الشركات قد أدعت بأن مجلس الوزراء قد أصدر قانوناً مؤقتاً رقم ١٣ لسنة ١٩٦٢ نص في مادته الرابعة على أن المحاكم الجمركية لا تقبل أية دعوى ضد الخزينة ما لم يكن المدعى قد دفع كافة المبالغ المطلوبة منه بما في ذلك الرسم والغرامات، كما نص على أن أحكام هذه المادة تسرى على دعاوى منع المطالبة المقامة على الحكومة لدى المحاكم المذكورة قبل العمل بهذا القانون المؤقت، وقد طعنَت الشركة على هذا القانون مطالبة بإلغائه ولم تستجب المحكمة إلى طلب الطاعن فرفضت طعنه تأسيسياً على عدم أحقيتها في ممارسة الرقابة على القوانين المؤقتة وقد جاء في حيثيات حكمها.

١ محكمة العدل العليا رقم ٨٨/١٩٦١، مجلة نقابة المحامين السنة العاشرة، العدد الأول، ص ٧٠٧

وبعد الاستماع لمرافعة وكيل الشركة المستدعية في جلسة تمهيدية وتدقيق النصوص القانونية تبين لنا أن مناط البت في هذه القضية هو ما إذا كان القانون المؤقت يعتبر قراراً إدارياً يُمكن الطعن فيه بالإلغاء أم أنه تشريع لا تختص هذه المحكمة بنظر طلب إلغائه.

وبعد أن استعرضت المحكمة نص المادة ٩٤ استطردت قائلة، ومن هذا النص يتضح أنه في الأوقات التي يكون فيها مجلس الأمة غير مُنعقد أو مُنحلاً يختفي مبدأ فصل السلطات مؤقتاً وتجمع السلطة التنفيذية إلى جانب مهام الإدارة ووظيفة التشريع.

ولهذا فإن القوانين المؤقتة التي تُصدرها هذه السلطة تعتبر في الواقع من قبيل الأعمال التشريعية التي لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام هذه المحكمة، هذا عدا أن المادة ٩٤ المشار إليها اشترطت لبقاء القوانين المؤقتة تصديق مجلس الأمة. الأمر الذي يدل على إن هذا المجلس هو المختص بمراقبة هذه القوانين من مختلف وجهات النظر (أي الشرعية والملاءمة وإلغائها) وإن رقابة القضاء مستبعدة بقوة الدستور، لهذا قررت المحكمة رد الدعوى^١.

وفي دعوى مُماثلة قررت ذات المحكمة نفس العبارات بحكم لها صادر بتاريخ ١٩٧٧/٦/٢٩ قائلة « أنه في الأوقات التي يكون مجلس الأمة غير مُنعقد أو مُنحلاً يختفي مبدأ الفصل بين السلطات مؤقتاً وتجمع السلطة التنفيذية إلى جانب مهام الإدارة مهام التشريع، أي أن السلطة التنفيذية تكون سلطة مُشرعة، ولذلك فإن القوانين الصادرة عنها بهذه الصفة لا تعتبر قرارات إدارية، بل عملاً تشريعياً ولا تختص محكمة العدل العليا بإلغائها بدعوى مباشرة^٢.

١ محكمة العدل العليا القضية رقم ٤١ لسنة ٦٣ بتاريخ ١٩٦٢/٦/٣، مجلة نقابة المحامين، السنة الحادية عشرة، العدد الرابع، ص ٢٧٢.

٢ محكمة العدل العليا ٧٧/٣٠ بتاريخ ١٩٧٧/٦/٢٩، مجلة نقابة المحامين، السنة ٢٥ عام ١٩٧٧، العددين ٩، ١٠.

كما قررت ذات المحكمة في الدعوى رقم ٧٢/٢١ بأنه " قد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أن قيام حالة الاستعجال لإصدار القوانين المؤقتة في غيبة مجلس الأمة أمر متروك تقديره لمجلس الوزراء تحت رقابة البرلمان، كما أن الفقه قد استقر على ذلك، لهذا فإن محكمة العدل العليا لا تملك حق الرقابة على القيد المتعلق بحال الاستعجال".^١

على هذا النحو رفض القضاء الأردني وعلى نحو صريح أن يمد رقابته لبحث عنصر الاستعجال مُكتفياً بالرقابة البرلمانية التي يمارسها مجلس الأمة عند إقراره للقوانين المؤقتة حين انعقاده.

موقف الفقه الأردني من قضاء محكمة العدل العليا:

لقد هاجم الفقه الأردني بشدة الموقف الذي تبنته محكمة العدل العليا بشأن رفضها بسط رقابتها لعنصر الاستعجال في القوانين المؤقتة^٢ ويبدو أن هذا الفقه كان متأثراً إلى حد كبير بموقف أغلبية الفقه المصري الذي يرى وجوب قيام القضاء برقابة عنصر الاستعجال أساس إصدار هذه التشريعات^٣.

فقد أخذ الفقه على هذا القضاء أنه أستند في رفضه لبسط رقابته على عنصر الاستعجال في القوانين المؤقتة على أمرين:

الأول: أن تقدير الملاءمة بشأن عنصر الاستعجال يعود للسلطة التنفيذية وحدها الأمر الذي يعني في نظر المحكمة استبعاد الرقابة القضائية.

الثاني: أن الدستور قد نص على الرقابة البرلمانية مُستوجياً عرض هذه القوانين على البرلمان، الأمر الذي يستتبع في نظر المحكمة استبعاد هذه الرقابة القضائية.

١ محكمة العدل العليا رقم ٢١ لسنة ٧٢ بتاريخ ١٢/٢/١٩٧٢ مجلة نقابة المحامين، السنة الحادية والعشرين، العدد الأول، ص ٣٠.

٢ الدكتور عادل الحيارى: المرجع السابق، ص ٦٦٩-٦٧١، الدكتور حنا إبراهيم نده: المرجع السابق، ص ١٩، ص ٢٠، الدكتور سالم الكسواني: المرجع السابق، ص ٢٢٤.

٣ انظر في هذا الخصوص الدكتور محمود حافظ: القرار الإداري: المرجع السابق ص ٢٦٩، الدكتور إبراهيم درويش: نظرية الظروف الاستثنائية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة العاشرة العدد الرابع ١٩٦٦، ص ١٢٨، الدكتور طعمية الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، ص ١٧١-١٧٢، الدكتور محمد كامل ليلة: مبادئ القانون الإداري: مقدمة القانون الإداري ١٩٦٨-١٩٦٩، ص ٢٨٢.

وقد أشار الفقه إلى أن السبب الأول الذي استندت إليه محكمة العدل من أن تقدير الملاءمة يعود للسلطة التنفيذية وحدها لاستبعاد رقابتها لعنصر الاستعجال أمر يخالف المبادئ القانونية العامة. ذلك إنه لا تُعارض بين السلطة التقديرية التي يمنحها الدستور أو القانون لجهة الإدارة وبين إجراء الرقابة على الأعمال التي تصدر عنها تبعاً لهذه السلطة التقديرية، فالإقرار لها بهذه السلطة لا يحول دون قيام جهة القضاء ببسط رقابته على هذه القوانين والحيولة دون ما قد يقع من تعسف أو إساءة في استخدام السلطة التنفيذية لهذا الحق.

أما عن السبب الثاني الذي استندت إليه محكمة العدل العليا وهو "أن المرجع المختص للرقابة على شرعية القوانين المؤقتة هو مجلس الأمة" فيري الفقه أن هذا السبب إذاً أخذ على علاقته يؤدي إلى انعدام الرقابة القضائية على القوانين المؤقتة بالكلية... مع أن محكمة العدل تملك صلاحية بسط الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة^١.

"فرقابة البرلمان لا تحوّل أيضاً دون إعطاء حق الرقابة للقضاء" والقول بالاكْتفاء برقابة البرلمان قد يؤدي إلى صدور قوانين مؤقتة تخالف الدستور مع أن البرلمان قد وافق عليها عندما عرضت عليه^٢.

وانتهى الفقه إلى النعي على القضاء الصادر من محكمة العدل العليا الذي قرر عدم اختصاص القضاء برقابة عنصر الاستعجال، مُطالباً بوجوب اعتراف المحكمة لنفسها بالحق في بسط رقابتها لهذا القيد^٣. إذاً يستطيع القضاء - في نظره - أن يستدل على حالة الاستعجال من الظروف التي أحاطت بإصدار القانون المؤقت، ومن المواضيع التي تناولها، فإذا تبين له مثلاً أن مشروع القانون كان قد

١ الدكتور حنا إبراهيم نده: المرجع السابق، ص ٢٠

٢ الدكتور عادل الحيارى: المرجع السابق، ص ٦٧٠

٣ الدكتور سالم الكسواني: المرجع السابق، ص ٢٠

أعد ومجلس الأمة مُنعقد، دُونَ أن يقدم إليه، وحالما انتهت الدورة البرلمانية صدر المشروع كقانون مؤقت، أو إذ تبين أن القانون المؤقت صدر قبل عقد مجلس الأمة بثلاثة أيام وكان المشروع جاهزاً منذ أمد بعيد، كان من حق القضاء أن يفرض رقابته على قيد الظرف وتقدير الاستعجال^١.

وانتهى الفقه إلى دعوة محكمة العدل العليا العدول عن موقفها السابق والقيام بإجراء الرقابة على قيد الظرف مبرر إصدار القوانين المؤقتة^٢.

موقفنا من قضاء محكمة العدل العليا بشأن امتناعها عن تقدير ظرف الاستعجال

ونحن لا يسعنا في هذا الخصوص إلا أن نشاطر الفقه الأردني الرأي، ونرى وجوب قيام القضاء الأردني برقابة عنصر الاستعجال في القوانين المؤقتة، وندعو محكمة العدل العليا بالثبوت من أن الأمر لا يحتمل التأجيل حتى عودة مجلس الأمة طالما اعترفت لنفسها بحق الثبوت من عدم مخالفة القوانين المؤقتة لأحكام الدستور وقيامها برقابة دستورية القوانين المؤقتة كما سنرى فيما بعد، والاعتراف لنفسها بحق رقابة قيد الزمن على النحو السابق إيضاحه.

وإذا كان الاعتراف للسلطة التنفيذية بحقها في تقدير حالة الاستعجال عند إصدارها للقوانين المؤقتة، إلا أن القول بممارسة هذا الحق تحت رقابة البرلمان وحده والاكتماء بهذا النوع الوحيد من الرقابة دون رقابة القضاء أمر لا يمكن التسليم به.

فمن ناحية يكون من شأن الاكتفاء بالرقابة البرلمانية على عنصر الظرف أن تغدو الرقابة على القوانين المؤقتة، في الأعم من الحالات، محض رقابة شكلية، نظراً

١ الدكتور حنا إبراهيم نده: المرجع السابق، ص ٢٠، والدكتور محمود حافظ: القضاء الإداري في الأردن، ص ١٣٤.

٢ الدكتور عادل الحيارى: المرجع السابق، ص ٦٧١.

لغلبة الطابع السياسي والحزبي على هذا النوع من الرقابة. الأمر الذي يترتب عليه أن يفقد هذا الشرط الجوهرى - ظرف الاستعجال - مدلوله الحقيقي^١ أو الحكمة الأساسية من تقريره وهي تقييد السُّلطة التنفيذية والحيلولة دون إساءة استعمال تلك السُّلطة الخطيرة^٢ وهو ما لاحظته الفقه الأردني من وجود قصور من جانب السُّلطة التشريعية في الأعوام المنصرمة تمثل في عدم قيامها برقابة عنصر الاستعجال في القوانين المؤقتة، وعدم اعتراضها على أغلب هذه القوانين بالرغم من صدورها دون وجود أية ظروف^٣ تستوجب إصدارها.

فإذا ما أضفنا إلى ذلك أن أغلب الحكومات لا تعمل غالباً على الالتزام بهذا القيد - تحقق الاستعجال - لاتضح لنا مدى الفوضى التشريعية التي تترتب على اتخاذ فكرة الاستعجال وسيلة من جانب السُّلطة التنفيذية لاتساع مجال اختصاصها التشريعي استناداً إلى المادة ٩٤ من الدستور.

ومن ناحية ثانية إذا كان الدستور قد نص صراحةً على تقرير الرقابة البرلمانية على القوانين المؤقتة التي تصدر عن السُّلطة التنفيذية، وعلى فرض قيام البرلمان بأمر هذه الرقابة وعلى نحو جدّي، فإن تقرير هذه الرقابة لا تحول دون قيام الرقابة القضائية إلى جانب الرقابة البرلمانية، خاصة وإن الرقابة القضائية تتسم بميزة الحيطة والطابع القانوني المجرد، الأمر الذي يجعل منها الضمان الحقيقي لتطبيق نصوص الدستور واحترام أحكامه^٤ والملاذ الحامي لحقوق وحرّيات الأفراد خاصة.

ومن ناحية ثالثة فإن التسليم للسُّلطة التنفيذية بسُّلطة تقدير واسعة في شأن تقدير عنصر الاستعجال، كشرط لإصدار القوانين المؤقتة، لا يعني بحال التسليم لها بسُّلطة مطلقة تنجو من أي رقابة قضائية، بل هي سلطة تقديرية تخضع من

١ وهو ما يعترف به حتى الفقه القائل بالاكْتفاء بالرقابة البرلمانية. انظر الدكتور سليمان الطماوي:

النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٥١٥.

٢ الدكتور محمود حافظ: القرار الإداري: المرجع السابق، ص ٢٦٩.

٣ الدكتور عادل الحيارى: المرجع السابق، ص ٦٧١.

٤ الدكتور محمود حافظ: القرار الإداري، ص ٢٦٩ ومؤلفه القضاء الإداري في الأردن المرجع السابق، ١٢٤.

حيث أعمالها وممارستها لرقابة القضاء، بما يضمن تحقيق الصالح العام وعدم إساءة استعمال السُّلطة^١. كما وأن مبرر الاستعجال والتذرع بأن الأمر لا يحتمل التأجيل أو التأخير يجب أن لا يخرج بالإدارة عن تطبيق مبدأ الشرعية الذي يجب أن يسود في الظروف العادية والظروف الاستثنائية على حد سواء^٢.

ومن ناحية رابعة: ليس صحيحاً ما ذهب إليه المحكمة من استبعاد حقها في الرقابة على عنصر الاستعجال من أن هذا الاستبعاد يمثل الرأي المستقر عليه فقهاً وقضاً، ذلك إن المستقر عليه أن للقضاء الحق في بسط رقابته على توفر شروط ممارسة هذه السُّلطة التشريعية الاستثنائية^٣.

ونرى إن رقابة القضاء يجب أن لا تقتصر على التحقق من توفر حالة الاستعجال من عدمها، بل يجب أن تكون رقابته شاملة بحيث تمتد إلى تقدير درجة خطورة الاستعجال، وذلك في الحدود التي يمارس فيها القضاء رقابة السُّلطة التقديرية للإدارة للتحقق من عدم إساءة استعمال السُّلطة.

وفي اعتقادنا أنه كان لعب الصياغة الذي تضمنته المادة ٩٤ من الدستور والمتعلق بإطلاق تعبير ”القوانين المؤقتة“ على التشريعات التي تصدر حال الاستعجال في الأردن، أثر في تبني القضاء الأردني للاتجاه المنكر لحق القضاء الإداري في رقابته لعنصر الاستعجال دون الاتجاه الآخر المؤيد لحق القضاء في الرقابة، إذ أدى إطلاق وصف ”القوانين“ دون المراسيم، على القوانين المؤقتة أن اعتبرها القضاء الأردني - حسب تعبير محكمة العدل العليا في أغلب أحكامها- ”من قبيل الأعمال التشريعية“: التي لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء^٤ شأنها في ذلك شأن القوانين العادية، ونرى أنه كان يتعين على محكمة العدل العليا أن تبحث الطبيعة

١ الدكتور محمود حافظ: القرار الإداري، ص ٢٦٩، الدكتور حنا إبراهيم نده: المرجع السابق، ص ١٩، ٢٠

٢ الدكتور محمود حافظ: القضاء الإداري في الأردن، ص ١٣٤، الدكتور إبراهيم عبدالعزيز شيا: القضاء الإداري مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري ٢٠٠٦، ص ١٥٢ وما بعدها، ص ١٥٨ وما بعدها.

٣ الدكتور محمود حافظ: القضاء الإداري في الأردن، ص ١٣٦.

٤ محكمة العدل العليا رقم ٤١ لسنة ٦٣، مجلة نقابة المحامين، السنة الحادية عشرة، العدد الرابع، ص ٢٧٢.

القانونية لتشريعات الضرورة في الأردن وإعطائها التكييف القانوني الصحيح باعتبارها قرارات أو مراسيم لها طابع الأعمال الإدارية، التي تقبل الطعن بالإلغاء لدى هذه المحكمة بغض النظر عن تسميتها بالقوانين المؤقتة كما جاء بنص المادة ٩٤ من الدستور الأردني، خاصة وأن محكمة العدل العليا قد تبنت المعيار الشكلي في التعريف بالقرار الإداري^١ باعتباره عملاً صادراً من السلطة التنفيذية، وهو ما ينطبق على القوانين المؤقتة.

وإذا كانت محكمة العدل العليا قد رفضت ما تقدم به أصحاب الشأن من طعون ضد القوانين المؤقتة بسبب تخلف ظرف الاستعجال، على اعتبار أن هذه القوانين من "قبيل الأعمال التشريعية" التي لا تقبل الطعن بالإلغاء من وجهة نظرها، فإننا كنا نود لو أن المحكمة امتنعت عن تطبيق هذه القوانين المؤقتة في الدعاوى المنظورة أمامها، إذا ما استبان لها أن الظروف التي صدرت فيها لا تدرج تحت حالة الاستعجال حتى مع التسليم بأن هذه القوانين من قبيل الأعمال التشريعية على أساس عدم الدستورية- لا لمخالفة هذه القوانين لنص من نصوص الدستور- بل لمخالفتها المبادئ القانونية العامة التي تقضي بوجود توفر حسن النية، وعدم إساءة استعمال السلطة- باعتبار أن هذه المبادئ يكون لها- على حد قول العميد جورج فيدل قوة أقوى من القوانين، أي ذات طبيعة دستورية^٢ Valeur supra - legislative. c'est a dire constitutionnel.

وما دام أن لهذه المبادئ قيمة دستورية فيجب احترامها من قبل المشرع العادي حينما يقوم بإعداد التشريع العادي، ومن قبل المشرع الاستثنائي- السلطة التنفيذية- حينما يقوم بإعداد التشريع الاستثنائي (القوانين المؤقتة). فإذا ما تبين للقضاء أن السلطة التنفيذية قد أصدرت قانوناً مؤقتاً بذريعة الاستعجال، دون أن يكون هناك استعجال، أو أنها أصدرت هذا القانون تحقيقاً لهدف دون

١ محكمة العدل العليا رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٧ مجلة نقابة المحامين السنة الخامسة عشرة، العدد السادس، ص ٤٧

٢ Georges Vedel: Droit administratif. P. 250. ٢

الهدف الذي بغاه الدستور من إصدار القوانين المؤقتة، حق له أن يعتبر السُلطة التنفيذية قد خالفت مبدأ من المبادئ القانونية العامة ذات القيمة الدستورية وهو وجوب عدم التعسف في استعمال الحق وتوفير حسن النية.

واعتقد أن ما نقول به ما كان يكلف المحكمة العليا جهداً زائداً، خاصة وأنها اتسمت في الكثير من المواقف بالجرأة والشجاعة حينما أقرت لنفسها بحق رقابة دستورية القوانين - عادية كانت أو مؤقتة- واستقر اجتهادها على ذلك.

المبحث الثالث عدم مخالفة أحكام الدستور

حرص المشرع الدستوري في كل من البحرين والأردن على أن يحدد المدى التشريعي للمراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة التي تصدرها السلطة التنفيذية حال الاستعجال، فنصت المادة ٢٨ من الدستور البحريني على "أن يصدر الملك مراسيم يكون لها قوة القانون على ألا تكون مخالفة للدستور". ونصت المادة ٩٤ من الدستور الأردني على أن "يكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون".

وهذان النصان يفيدان وجوب تقيد السلطة التنفيذية، حال إصدارها لتشريعات الضرورة باحترام الدستور والالتزام بأحكامه دون الخروج على مقتضاه، وإلا كان تصرفها في هذا الخصوص مخالفاً لمبدأ الشرعية. وهذا القيد يمثل في نظر الفقه أمراً غاية في الأهمية، إذ يمنع هذا القيد السلطة التنفيذية من سن القانون الأساسي (الدستور) باعتبار أن من يملك ذلك هي السلطة التأسيسية وحدها. كما يحول هذا القيد أيضاً دون إعطاء السلطة التنفيذية حق تعديل الدستور وشل الحياة النيابية وما إلى ذلك من وسائل الحكم المطلق التي لا تقرها الأنظمة الديمقراطية^١.

وقد ذهب البعض من الفقه الأردني والمصري إلى أن النص من قبل المشرع الدستوري على هذا القيد يعتبر من قبيل لزوم ما لا يلزم، لأن كل قانون سواء كان عادياً أو مؤقتاً يجب أن لا يخالف أحكام الدستور^٢ باعتبار أن هذا الدستور أعلى قانون في الدولة، يقع على قمة التدرج الهرمي للقواعد القانونية.

١ الدكتور السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، ص ٤٨٦.

٢ الدكتور عادل الحيارى: المرجع السابق، ص ٦٧١ - ٦٧٢ والدكتور حنا إبراهيم نده: المرجع السابق، ص ٢٢، وفي نفس المعنى انظر الدكتور سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية ١٩٧٦، ص ٥١٨، الدكتور محمود حافظ: القرار الإداري دراسة مقارنة، ص ٢٧٤، ومؤلفه القضاء الإداري في الأردن ص ١٣٧، الدكتور سالم الكسواني: المرجع السابق، ص ٢٢٥.

ونحن مع تسليمنا بأن هذا النص قد جاء محققاً لمبدأ المشروعية، ومُطبّقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية، والذي يقضي بوجود احترام القانون العادي والمرسوم بقانون والقانون المؤقت الذي يتمتع بقوة القانون لأحكام الدستور، إلا أننا نرى أن النص عليه في عجز المادة الدستورية التي تخص المراسيم بقوانين في الدستور البحريني والقوانين المؤقتة في الدستور الأردني أمر لا يخلو من فائدة بحسبانه تنبيهاً مُوجهاً للسُلطة التنفيذية إلى مراعاة أمر خطير قد ترتكبه - تحت تأثير الاستعجال وتحت ضغط الحاجة إلى سرعة التصرف - بإصدار مراسيم بقوانين أو قوانين مؤقتة تتعارض مع أحكام الدستور.

على أنه إذا حدث وجاءت المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة التي أصدرتها السُلطة التنفيذية في تلك الظروف، مخالفة لأحكام الدستور، فإنه يكون للمحكمة الدستورية في البحرين أن تقضي بعدم دستوريته عندما يثار في المحاكم أمر المنازعة في مخالفته لأحكام الدستور حيث تختص هذه المحكمة - كما سنرى - بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح أي المراسيم، كما يكون للمحاكم الأردنية الامتناع عن تطبيق ما تضمنته القوانين المؤقتة من أحكام إذا خالفت أحكام الدستور. وهو ما قضت به محكمة العدل العليا حين قررت عدم العمل بالنص الوارد في قانون مؤقت إذا كان مخالفاً لأحكام الدستور.

وقد جاء في حكمها "أما ما ورد في الفقرة (ح) من المادة ١٧ من قانون الانتخاب المؤقت لمجلس النواب رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ من أنه يشترط في المرشح أن يكون قد أتم الثلاثين من عمره في أول كانون ثاني من السنة التي يجري فيها الانتخاب، فهو مخالف للدستور إذ أن المادة ٧٠ من الدستور لم تشترط أن يكون المرشح قد أتم

الثلاثين من عمره في أول كانون ثاني من السنة التي يجري فيها الانتخابات، وإنما جاء النص مُطلقاً وهو يجري على إطلاقه بحيث يقبل الترشيح للنيابة إذا كان المرشح قد أتم الثلاثين من عمره وقت الترشيح“.

”وحيث أن قانون الانتخاب المشار إليه هو قانون مؤقت وقد نصت المادة ٩٤ من الدستور على أنه يجب أن لا تخالف القوانين المؤقتة أحكام الدستور، فإن الاشتراط الوارد في الفقرة (ح) سالفه الذكر لا يعمل به“.

مدى قدرة المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة على تناول الموضوعات المحجوزة للمشرع

إذا كان كل من الدستور البحريني والدستور الأردني قد جعل البرلمان -المجلس الوطني بالبحرين ومجلس الأمة في الأردن- العضو صاحب الولاية العامة بالتشريع، فيكون بمقدوره التشريع فيما يحلو له من مسائل وينظم ما يشاء موضوعات بمقتضى قواعد قانونية، فإن كل من الدستوريين قد احتجز للبرلمان موضوعات معينة أوجب معالجتها بقانون باعتبارها تمثل مجالاً محجوزاً له لا يجوز لغيره أن يطرقه بالتشريع فيه. الأمر الذي يترتب عليه حرمان البرلمان من حق تفويض السلطة التنفيذية بالتشريع في هذه الموضوعات بمقتضى لوائح أو مراسيم.

ومن قبيل الموضوعات التي احتجزها كل من الدستور البحريني والدستور الأردني للبرلمان، مستوجباً ضرورة معالجتها بقانون ما يلي:

١. الجنسية^١.

١ حكم محكمة العدل العليا ٦٧/٢٥ الصادر في ٣/٤/١٩٦٧، مجلة نقابة المحامين، السنة الخامسة عشرة العدد الرابع، ص ٢٨٩ وما بعدها.

٢. الحريات والحقوق العامة^٢.
٣. تعيين أنواع المحاكم وترتيبها وتحديد اختصاصاتها^٣.
٤. الضرائب والرسوم^٤.
٥. الموازنة العامة^٥.
٦. منح الامتيازات التي تتعلق باستثمار الثروات أو المرافق العامة^٦.

إن المشرع البحريني والأردني لا يستطيع أي منهما أن يفوض السلطة التنفيذية أمر التشريع في هذه الموضوعات باعتبارها تمثل نظاماً محجوزاً للقانون. ولكن التساؤل يثار وقد ثار فعلاً حول مدى إمكانية قيام السلطة التنفيذية، استناداً إلى ظرف غيبة البرلمان ووجود حالة لا تحتمل التأخير بالتشريع في هذه الموضوعات المحتجزة للبرلمان، بمقتضى مراسيم بقوانين أو قوانين مؤقتة؟

يذهب اتجاه راجح في القانون المقارن إلى أن التشريعات التي تصدر في غيبة البرلمان، في الظروف التي لا تحتمل التأخير وتتسم بصفة الاستعجال، يكون لها بمقتضى الدستور قوة القانون، ومن ثم فإنه يكون لهذه التشريعات أن تنظم كل ما ينظمه القانون من موضوعات^١. وذهب اتجاه آخر إلى أن هذه التشريعات،

١ المادة ١٧ من الدستور البحريني، والمادة ٥ من الدستور الأردني.

٢ ومن قبيل الحريات والحقوق العامة في كلا الدستورين البحريني والأردني:

- الحريات الشخصية المادة ١٩ من الدستور البحريني، والمادة ٨ من الدستور الأردني.
 - الإقامة المادة ١٧ فقرة (ب) من الدستور البحريني، والمادة ٩ من الدستور الأردني.
 - حرمة المسكن المادة ٢٥ من الدستور البحريني، والمادة ١٠ من الدستور الأردني.
 - حرية الرأي المادة ٢٣ من الدستور البحريني والمادة ١٥ من الدستور الأردني.
 - حرية الصحافة المادة ٢٤ من الدستور البحريني، والمادة ١٥ من الدستور الأردني.
 - حق الاجتماع، وحق تكوين الجمعيات المادة ٢٧ من الدستور البحريني والمادة ١٦ من الدستور الأردني.
 - حرية المراسلات المادة ٢٦ من الدستور البحريني، والمادة ١٨ من الدستور الأردني.
- ٣ المواد ١٠٤، ١٠٥، ١٠٦ من الدستور البحريني، والمواد ١٠٠، ١٠٣، ١١٠ من الدستور الأردني.
 - ٤ المادة ١٠٧ من الدستور البحريني، والمادة ١١١ من الدستور الأردني.
 - ٥ المادة ١٠٩، ١١٤ من الدستور البحريني، والمادة ١١٢ من الدستور الأردني.
 - ٦ المادة ١١٧ من الدستور البحريني، والمادة ١١٧ من الدستور الأردني.

وإن كان لها قوة القانون، فإنها لا تستطيع أن تتناول الموضوعات المحتجزة للمشرع والتي يتطلب الدستور تنظيمها بقانون^٢.

موقف الفقه الأردني

على أن أغلب الفقه الأردني، الذي عالج موضوع القوانين المؤقتة، قد وقف عند حد طرحه للتساؤل السابق، مكتفياً بعرض وجيز للاتجاهين السابقين دون محاولة إبداء رأي في هذا الخصوص أو حتى الانتصار لأحد الاتجاهين السابقين. مع أن الفصل في هذه المسألة على قدر كبير من الأهمية من حيث الحكم بدستورية أو عدم دستورية ما يصدر عن السلطة التنفيذية من قوانين مؤقتة. إذ تكون هذه القوانين سليمة لا مطعن عليها من الناحية الدستورية وفقاً للرأي الأول الذي يجيز إصدار القوانين المؤقتة في شأن الموضوعات المحتجزة للبرلمان، وتكون هذه القوانين باطلة مشوبة بعدم الدستورية وفقاً للرأي الثاني الذي لا يجيز إصدار القوانين المؤقتة بشأن الموضوعات الداخلة في نطاق القانون لمخالفتها إرادة المشرع الدستوري وصريح النصوص التي أوجبت ضرورة تنظيم تلك الموضوعات بقوانين عادية. الأمر إذن على قدر كبير من الخطورة تفوق خطورة امتناع القضاء الأردني عن مراقبة عنصر الاستعجال التي عنى بها أغلبية الفقه الدستوري الأردني.

وقد تبه جانب من الفقه الأردني حديثاً لأهمية الإجابة على التساؤل السابق،

١ الدكتور سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية ١٩٧٦، ص ٥١٧، الدكتور محمد فؤاد مهنا: مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، ١٩٧٢، ص ٧٢٨، الدكتور محمود حافظ: القرار الإداري، ص ٢٧٤.

Georges Burdeau: op. cit. P. 657. Charles Debbasch: La Ve Republique 1985.

P. 166. Claude Leclercq: op. cit. P. 29.

الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الإداري ١٩٢٨، ص ٩٥، الدكتور عبدالرزاق السنهوري، بحثه سالف الذكر، ص ١٦، ٥٢.

الدكتور عادل الحيارى: المرجع السابق، ص ٦٧٢، الدكتور حنا إبراهيم نده: المرجع السابق، ص ٢٣.

فذهب إلى أن القوانين المؤقتة يمكن أن تتناول مختلف الموضوعات التي نص الدستور على معالجتها بقانون، إذا كانت لا تحتمل التأخير أو تستدعي نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل. فالمعيار - عنده - هو طبيعة التدابير الضرورية أو النفقات المستعجلة وعدم قابليتها للتأخير أو للتأجيل وليس أي معيار آخر.

وقد استند هذا الفقه في تبرير ما ذهب إليه إلى أن نص المادة ٩٤ من الدستور قد ورد مُطلقاً بالنسبة للموضوعات التي أجاز فيها للسلطة التنفيذية أن تضع قوانين مؤقتة، دون تفرقة بين الموضوعات التي أوجب ضرورة تنظيمها بقانون وبين غيرها من المسائل التي لم يوجب تنظيمها بقانون^١.

على هذا النحو أجاز الفقه للقوانين المؤقتة بما لها من قوة القانون أن تطرق بالتنظيم كل ما يمكن أن تطرقه وتنظمه القوانين العادية^٢.

موقفنا مع مشكلة تصدي تشريعات الضرورة للمسائل المحجوزة للقانون:

ونحن إذ نتفق مع هذا الجانب من الفقه الأردني فيما إرتآه من جواز معالجة القوانين المؤقتة للموضوعات المحتجزة للقانون، فإننا نخالفه الرأي فيما إستند إليه من إطلاق أو عمومية نص المادة ٩٤ من الدستور. ونرى أن إجازة معالجة الموضوعات المحتجزة للقانون، في حالات الإستعجال، بمقتضى قوانين مؤقتة يقوم على أساس أن المشرع، حينما يتطلب ضرورة معالجة موضوعات معينة بمقتضى قانون، يفترض الوضع العادي للأمر وحيث يكون البرلمان قائماً وموجوداً يباشر وظيفته التشريعية، وبإعتباره صاحب الولاية العامة في أمور التشريع، فالدستور يكون قد قدر في هذه الحالة - نظراً لأهمية هذه الموضوعات - أن يقوم البرلمان بنفسه بالتشريع فيها ومنعه، في نفس الوقت، من تفويض غيره بالتشريع في هذه الموضوعات، أعني تفويض السلطة التنفيذية.

١ الدكتور سالم الكسواني: المرجع السابق، ص ٢٢٦.

٢ الدكتور محمود حافظ: القضاء الإداري في الأردن، ص ١٢٧.

لذلك كان من المتفق عليه في الدول التي تتبنى أسلوب التفويض التشريعي أنه لا يجوز أن يتضمن نطاق التفويض موضوعات تدخل في المجال المحتجز للقانون طالما نص الدستور على وجوب تنظيمها بقانون، أو جرى عرف دستوري على اعتبار هذه الموضوعات لها طابع تشريعي خالص^١ وإلا لحق البطلان أي تشريع يصدر نتيجة هذا التفويض لبطلان التفويض ذاته.

وعليه فإن الحديث عن المجال المحتجز للقانون لا يثار أصلاً إلا بمناسبة التفويض رغبة من المشرع الدستوري في تقييد سلطة البرلمان ومنعه من التنازل عن حقه في التشريع بصدد هذه الموضوعات في الظروف العادية أي وقت قيام البرلمان.

والأمر على خلاف ذلك بالنسبة للتشريعات التي تستوجب إتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، إذ يكون البرلمان غير موجود على الإطلاق، إذ الفرض أنه في حالة غيبة، وترى الحكومة ضرورة التشريع في موضوع معين بصفة عاجلة لا يحتمل التأخير أو الإبطاء حتى عودة المجلس إن كان قائماً، أو بعد اجتماعه إن كان في حالة حل، أو رأت الحكومة أن الأمر يستدعي صرف نفقات مستعجلة لا تقبل الإنتظار لحين عودة المجلس. ولا يمكن والحال كذلك القول بأنه يمتنع على السُلطة التنفيذية وضع التدابير بمقتضى قوانين مؤقتة تُعالج بها ما أوجب تنظيمه الدستور بقانون عادي. فهي تستطيع مثلاً أن تصدر قانوناً مؤقتاً يمس حرية التجارة أو الصناعة أو يعدل في أحكام الملكية أو غير ذلك من الموضوعات التي تدخل في النطاق المحتجز للقانون.

١ وهو ما إنتهى إليه مجلس الدولة الفرنسي في فتواه الصادرة في ٦ فبراير ١٩٥٢ بقوله "أن هناك من الموضوعات يكون لها طابعاً تشريعياً بمقتضى الدستور أو التقاليد الجمهورية".

Par La Constitution Ou Par La tradition republicaine. R. D. P., 1953. 170 e suiv.

وراجع بخصوص هذه الفتوى:

Pierre Stillmunkes: La classification des actes ayant force de la loi en droit public francais R. D. P., 1964. p. 267.

J De Soto la loi et Le reglement dans le constitution du 4 Octobre. 1958. R. D. P. 1958. P. 259.

Georges Vedel: Droit adminisratif. 1968. P. 32.

وانظر الدكتور محسن خليل: علاقة القانون باللائحة دراسة مقارنة - مجلة الحقوق للبحوث القانونية والإقتصادية السنة الرابعة عشرة ١٩٦٩ العدد الثالث والرابع ص ١٦.

المراسيم بقوانين في البحرين لها أن تعالج أي من الموضوعات التي أوجب الدستور تنظيمها بقانون:

والرأي الذي انتهينا إليه بالنسبة لجواز معالجة القوانين المؤقتة في الأردن للموضوعات المحتجزة للقانون هو ما يجب اعتماده بالنسبة للمراسيم بقوانين في الدستور البحريني، إذ يكون تبعاً لتفسيرنا السابق للسلطة التنفيذية في البحرين أن تشرع بمقتضى مراسيم بقوانين في المسائل التي أوجب الدستور تنظيمها بقانون.

ولذلك لا نرى صواب الزعم بأن التشريعات التي تصدر عن السلطة التنفيذية في أحوال الإستعجال وتعالج موضوعاً من الموضوعات التي تطلب الدستور ضرورة معالجتها بالقانون أمر غير دستوري، إذ يقوم هذا الزعم على الخلط بين التشريعات التي تصدرها السلطة التنفيذية بناء على تفويض تشريعي، وبين تلك التي تصدرها في الحالات التي لا تحتل التأخير أي في حالات الضرورة. وفارق كبير بين الأمرين كما أسلفنا.

إن ما نقول به يجد أساسه في قول العميد Duguit¹ أن من المسائل التي نص الدستور على أن يكون التشريع فيها بقانون، كالضرائب والحريات العامة والملكية والعقوبات، ما لا يجوز مطلقاً أن يقوم البرلمان بتفويض السلطة التنفيذية بالتشريع فيها، على أنه في الأحوال التي تستدعي سرعة التصرف، تقوم الحكومة فعلاً بالتشريع في هذه المسائل التي لا يجوز فيها التفويض.

ولذلك نرى أنه يكون للمراسيم بقوانين في البحرين وللقوانين المؤقتة في الأردن، تنظيم كل ما يمكن أن تنظمه القوانين العادية من موضوعات دون تفرقة بين ما يدخل منها في المجال المحتجز للقانون وبين ما لا يدخل في هذا المجال، لأن السلطة التنفيذية تحل في ذلك الوقت محل البرلمان، وتستطيع أن تقوم بالتشريع في جميع الموضوعات التي لا تقبل الإرجاء أو التأجيل.

¹ Dugit: Traité de droit Constitutionnel T4. P. 747 et suiv.

والدكتور السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، ص ٤٩٨.

على أنه إذا كان للمرسوم بقانون أو للقانون المؤقت أن يعالج ما تعالجه القوانين العادية من موضوعات، فهو لا يستطيع أن يتناول بالتشريع ما حرمه الدستور على القانون ذاته، كتقرير الأثر الرجعي بشأن جريمة من الجرائم، وهذا أمر طبيعي طالما أن الدستور يمنح المرسوم بقانون والقانون المؤقت قوة القانون العادي، لا قيمة أقوى منه^١، فضلاً عن أنه لا يمكن أن يكون مجال المراسيم بقوانين في البحرين والقوانين المؤقتة في الأردن أوسع من مجال القوانين العادية^٢.

وما نقول به هو ما جرى عليه العمل بالأردن حيث إعتادت السلطة التنفيذية على إصدار قوانين مؤقتة في موضوعات أوجب الدستور ضرورة تنظيمها بقانون عادي أي برلماني. من ذلك قانون الانتخابات المؤقت لمجلس النواب رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ والذي تم تعديله أكثر من مرة بمقتضى قوانين مؤقتة. وكذلك القانون المؤقت رقم ٧٣ لسنة ١٩٧١ المعدل لقانون ضريبة الدخل، وغير ذلك من القوانين المؤقتة التي عالجت الكثير من الموضوعات التي أوجب الدستور ضرورة معالجتها بقانون والتي تمثل نطاقاً محتجزاً له.

موقف محكمة العدل العليا:

أكدت محكمة العدل العليا وجهة النظر السابقة التي تجيز للسلطة التنفيذية حال غيبة البرلمان، أن تعالج المسائل المحتجزة للقانون بمقتضى قوانين مؤقتة فقضت بحكمها الصادر في الدعوى رقم ٣١ لسنة ١٩٧٢ - وعلى نحو صريح - بقدرة القوانين المؤقتة على أن تتناول بالتشريع ما هو محتجز للقانون العادي من موضوعات بقولها "بأن الفقه والقضاء قد إتفقا على أن القانون المؤقت يستطيع أن يتناول بالتشريع ما يتناوله القانون العادي من مواضيع كما يجوز أن يجعل له أثراً رجعياً طبقاً لنص المادة ٩٤ من الدستور"^٣

١ في هذا المعنى انظر الدكتور سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص ٥١٨.

٢ الدكتور محمود حافظ: القرار الإداري، ص ٢٧٥.

٣ حكم محكمة العدل العليا رقم ٧٢/٣١ بتاريخ ١٢/٣/١٩٧٢، مجلة نقابة المحامين، السنة ٢١ العدد الأول، ص ٣١.

المبحث الرابع موافقة البرلمان

ضرورة عرض المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة على البرلمان: لما كانت المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة تصدر عن السلطة التنفيذية، حلولاً محل البرلمان في القيام بالوظيفة التشريعية بصفة مؤقتة وعلى نحو استثنائي، فقد تطلب المشرع الدستوري في كل من البحرين والأردن ضرورة عرض هذه المراسيم والقوانين على البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل بأمر التشريع ليبيدي رأيه بشأن الموافقة عليها من عدمه. وفي هذا الشأن نصت الفقرة الثانية من المادة ٢٨ من الدستور البحريني على أنه "ويجب عرض هذه المراسيم على كل من مجلس الشورى ومجلس النواب خلال شهر إذا كان المجلسان قائمين أو خلال شهر من أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي ...". كما نصت المادة ٩٤ من الدستور الأردني "على أن تعرض - القوانين المؤقتة - على المجلس في أول اجتماع يعقده".

وإذا كان كل من الدستور البحريني والدستور الأردني قد أوجب ضرورة عرض هذه المراسيم أو القوانين على المجلس، باعتباره صاحب القرار النهائي، فإن السلطة التنفيذية قد تخل بهذا الالتزام الدستوري، ولا تقوم بعرض ما أصدرته من مراسيم بقوانين أو قوانين مؤقتة على المجلس. فما هي الآثار التي تترتب على عرض هذه القوانين على البرلمان أو عدم عرضها عليه؟

قبل الإجابة على هذا التساؤل ينبغي أولاً تبيان المقصود بمصطلح "العرض" الذي نص عليه كل من الدستور البحريني والدستور الأردني.

تحديد المقصود بالعرض

يقصد بالعرض تقديم المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة وإيداعها البرلمان (المجلس الوطني في البحرين ومجلس الأمة في الأردن)، خلال المدة التي حددها كل من الدستورين، وهذا الإيداع يحفظ على المراسيم والقوانين المؤقتة قوتها القانونية حتى يقوم المجلس بإبداء رأيه بشأنها.

والإيداع الذي ينتج أثره القانوني هو الإيداع الفعلي للنصوص التي تضمنتها المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة، فلا يكفي مجرد قيام الحكومة بتقديم بيان، أو كشف بهذه المراسيم أو القوانين، أو إرسال خطاب مشفوع بقائمة مشتملة على هذه المراسيم أو القوانين لتلاوته في المجلس. فهذا أو ذلك لا يعتبر عرضاً حقيقياً أو فعلياً للمراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة، بل يعتبر عرضاً شكلياً وناقصاً لا يرتب الآثار القانونية التي تترتب على العرض الصحيح لهذه المراسيم أو القوانين.

والحكمة من تطلب العرض الفعلي لتشريعات الضرورة في كل من البحرين والأردن هو تمكين المجلس من القيام بإجراء رقابة فعلية ومثمرة على ما أودع لديه من نصوص، حتى يقف على مضمونها ومدى موافقة ما تضمنته تلك النصوص من تفاصيل وجزئيات لأحكام الدستور.

فلا يتصور أن تجري مناقشة وتصويت داخل المجلس إزاء أمور مبهمة ليس لها من مضمون سوى تسمية أو عنوان إلا إذا انصرفت إرادة المجلس إلى مباركة خطوات السلطة التنفيذية وتأييدها من الناحية السياسية. وهو أمر بالغ الخطورة من الناحية القانونية فيما يتعلق بصحة المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة^١.

١ وقد واجهت اللائحة الداخلية لكل من مجلس النواب ومجلس الشورى كيفية العرض الفعلي للمراسيم بقوانين على المجلسين. فنصت المادة ١٢١ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أن "يحيل رئيس المجلس المراسيم بقوانين التي تصدر بالتطبيق للمادة ٢٨ من الدستور إلى اللجان المختصة لإبداء رأيها فيها ويكون لها في المجلس وفي اللجان الأولوية على أية أعمال أخرى".
كما نصت المادة ١٢١ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى على أن يحيل رئيس المجلس المراسيم بقوانين التي تصدر بالتطبيق لأحكام المادة ٢٨ من الدستور وتحال إليه من رئيس مجلس النواب إلى اللجان المختصة لإبداء رأيها فيها، ويكون لها في المجلس واللجان الأولوية على أية أعمال أخرى.

وجدير بالذكر أن العرض الفعلي للمراسيم بقوانين أو للقوانين المؤقتة على البرلمان يعد من الإجراءات الجوهرية في القانون العام، بحيث يترتب على تخلفه البطلان، ومن ثم تتساوى، من حيث الأثر القانوني، مسألة عرض تشريعات الضرورة بصورة ناقصة مع حالة عدم عرضها على الإطلاق، لإتحاد العلة في الحالتين، وهي الحيلولة دون قيام البرلمان بالرقابة الفعلية على نصوص المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة.

أولاً: حالة عدم العرض

قلنا أن السلطة التنفيذية قد تعتمد عدم عرض المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة على البرلمان في المواعيد التي حددها كل من الدستور البحريني^١ والدستور الأردني^٢ فما هو حكم عدم العرض على البرلمان في كل من البحرين والأردن.

أ. عدم عرض المراسيم بقوانين على المجلس الوطني في البحرين
واجه الدستور البحريني هذا الفرض - عدم العرض - على نحو صريح، فنص في المادة ٢٨ منه على أنه "فإذا لم تعرض المراسيم بقوانين زال ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك".

غير أنه يثار التساؤل عن المقصود بعبارة زوال ما كان للمراسيم من قوة القانون في حالة عدم العرض، وهل يقصد بذلك أن جزاء عدم العرض هو تجريد هذه المراسيم من قوة القانون وتبقى كلوائح أدنى مرتبة من القانون، فتظل هذه المراسيم نافذة باعتبارها لوائح عادية فيما لم تتضمنه من مساس بالقوانين القائمة، سواء بالتعديل أو الإلغاء وذلك إلتزاماً بحرفية النص؟ أم يقصد بهذه العبارة هو زوال المراسيم ذاتها في حالة عدم العرض على المجلس الوطني في الوقت الذي حدده الدستور أي بطلانها؟

١ خلال شهر من تاريخ صدور المراسيم بقوانين إذا كان المجلسان - الشورى والنواب قائمين - أو خلال شهر من أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي.
٢ في أول اجتماع يعقده مجلس الأمة.

ونحن نرى أن تعبير زوال ما كان للمرسوم من قوة القانون يعني زوال المرسوم ذاته كجزء على عدم العرض على المجلس، وهذا هو الرأي الراجح في الفقه المصري بشأن تشريعات الضرورة.

وما نقول به هو الذي يتمشى مع ما جاء في المذكرة التفسيرية للدستور البحريني الصادر عام ٢٠٠٢ حيث دلت على نحو واضح - لا ظل لشبهة الشك فيه - إن تعبير الزوال الواردة في المادة ٢٨ من الدستور يعني زوال المراسيم ذاتها وليس قوتها كقانون عادي، وأن جزء عدم العرض يعني بطلان المراسيم وتجريدها من أية قيمة قانونية، فقد جاء في المذكرة التفسيرية في أكثر من موضع أن "الزوال هنا ليس له اثر رجعي وهو ما يتفق مع كون أن هذه المراسيم تستمد قوتها من المادة ٢٨ ذاتها، وبالتالي يكون زوالها من تاريخ رفضها". كما جاء بها في موضع آخر "أنه يجب التفرقة بين المراسيم التي تصدر أثناء قيام الحياة النيابية والمراسيم التي تصدر أثناء تعطيل الحياة النيابية، فالأولى "المراسيم بقوانين" فقط هي التي يسري عليها حكم المادة ٢٨ بحيث تزول إذا لم تعرض على المجلسين خلال شهر من تاريخ اجتماعهما أو إذا رفضها المجلسان".

على هذا النحو نرى استناداً إلى ما جاء بالمذكرة الإيضاحية للدستور أن الجزء الذي يتقرر على عدم عرض المراسيم بقوانين على البرلمان هو زوالها، أي بطلانها واعتبارها كأن لم تكن.

ب. عدم عرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة في الأردن
لم ينص الدستور الأردني الحالي - ولا حتى الدساتير السابقة عليه - على الجزء الذي يترتب على إخلال السلطة التنفيذية بالتزامها بعرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة. ولكنه واجه فقط حالة عرضها ورفضها من جانب المجلس مرتباً جزء البطلان الفوري لهذه القوانين. فهل يمكن تطبيق ذات الجزء على حالة عدم العرض أم يكفي، في هذه الحالة، بعدم اعتبارها كالقانون العادي من حيث القوة وإنزالها منزلة اللوائح العادية؟

ذهب البعض - وإن كان يمثل القلة - إلى معاملة القوانين المؤقتة، في الدستور الأردني، معاملة لوائح الضرورة في الدستور المصري في حالة عدم العرض على المجلس النيابي في الموعد الذي حدده الدستور، وهو زوال ما لها من قوة القانون^١ بمعنى أنه يتم تجريد القوانين المؤقتة من قوتها القانونية - المعادلة لقيمة القانون العادي - وتبقى كلوائح عادية تدنو القانون مرتبة، وذلك من تاريخ وجوب العرض. فالجزاء هو زوال ما لها من قوة القانون دون تقرير جزاء الإنعدام أو البطلان. فتظل هذه القوانين نافذة وذلك باعتبارها لوائح عادية فيما لم تتضمنه من مساس بالقوانين العادية القائمة سواء بالتعديل أو بالإلغاء، أما فيما تضمنته من أحكام مخالفة للقوانين القائمة، فإنها تكون قابلة للطعن فيها بالإلغاء، أسوة بالقرارات الإدارية التي تصدر في الظروف العادية^٢.

وذهب البعض الآخر إلى ترتيب جزاء البطلان للقوانين المؤقتة نتيجة عدم عرضها على مجلس الأمة، وبالتالي لا يكون لهذه القوانين أية قيمة قانونية على الإطلاق، لا قيمة القانون العادي ولا حتى قيمة اللوائح. إنها تتجرد - نتيجة القول بإنعدامها - من كل قوة قانونية^٣.

ويكاد يجمع الفقه الأردني على أن الجزاء الذي يترتب على عدم عرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، هو البطلان فتغدو القوانين المؤقتة فاقدة لصفاتها "القانونية"^٤ أو الدستورية^٥ فالجزاء يكون واحداً، في حالة عدم عرض القوانين المؤقتة على المجلس وفي حالة العرض المقرونة برفض الموافقة عليها من جانب المجلس هو البطلان^٦.

١ الدكتور محمود حافظ: القرار الإداري، ١٩٩٣، ص ٢٧١، ٢٧٢.

٢ انظر في عرض هذا الرأي الدكتور محمود حافظ: القرار الإداري المرجع السابق، ص ٢٧٢.

٣ الدكتور سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية ١٩٧٦، ص ٥١٥، ٥١٧.

٤ الدكتور حنا إبراهيم نده: المرجع السابق، ص ٢١.

٥ الدكتور عادل الحيارى: المرجع السابق، ص ٦٧٤.

٦ الدكتور عادل الحيارى: المرجع السابق، ص ٦٧٤.

هذا ويُلاحظ أن تقرير بطلان أو انعدام القوانين المؤقتة لا يكون بأثر رجعي بل يكون بالنسبة للمستقبل فقط، أي من الوقت الذي كان يجب فيه على السلطة التنفيذية إيداع القوانين مجلس الأمة، وهو تاريخ أول اجتماع يعقده المجلس. وسبب ذلك كما يقول الفقه الأردني "إن القانون المؤقت يكون شرعياً صحيحاً قبل ذلك التاريخ - إذا ما صدر وفقاً للإجراءات الأخرى المتطلبه دستورياً، ولكنه يفقد هذه الشرعية في حالة تأخير عرضه على المجلس".^١

هذا ويُلاحظ أنه إذا كان زوال القوة القانونية للمراسيم بقوانين (أي بطلانها) في البحرين أو بطلان القوانين المؤقتة في الأردن يترتب على عدم العرض في المدة التي حددها كل من الدستور البحريني والأردني، فإن قيام السلطة التنفيذية بعرض المراسيم أو القوانين في اجتماع لاحق على الاجتماع الذي نصت عليه هذه الدساتير ليس من شأنه بطبيعة الحال أن يعيد لهذه المراسيم بقوانين قوتها القانونية التي فقدتها، كما أنه لا يصح بطلان القوانين المؤقتة الذي لحق بها منذ فوات اجتماع المجلس. وإن كان المجلس يستطيع أن يقر قانوناً جديداً يشمل على مضمون تلك المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة، ويجعل لها أثراً رجعياً في حدود ما تقتضي به أحكام الدستور.

المقصود بالاجتماع الذي يتوجب فيه عرض المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة

هل يقصد بأول اجتماع يعقده المجلس في الدستور البحريني والدستور الأردني - والذي يجب فيه على السلطة التنفيذية أن تقوم بعرض المراسيم أو القوانين المؤقتة - الاجتماع العادي أم أنه يمتد ليشمل الاجتماع الاستثنائي؟

١ الدكتور عادل الحيارى: المرجع السابق، ص ٦٧٤.

نرى أن المقصود بالاجتماع في نص المادة ٢٨ من الدستور البحريني، الذي يتوجب فيه على السُلطة التنفيذية عرض المراسيم بقوانين على المجلس الوطني، هو الاجتماع العادي، فلا إلزام عليها بعرض هذه المراسيم في اجتماع استثنائي أو في دور إنعقاد غير عادي، وتفسير ذلك أن المجلس النيابي في البحرين لا يجوز له حال دعوته إلى اجتماع غير عادي النظر في غير الأمور التي تم دعوته من أجلها والمبينة في الأمر الملكي، وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ٧٥ من الدستور البحريني بقولها "ولا يجوز في دور الإنعقاد غير العادي أن ينظر المجلس في غير الأمور التي دعي من أجلها".

ويرى الفقه الأردني أيضاً أن الاجتماع الذي قصده المادة ٩٤ من الدستور هو الاجتماع العادي وليس الاستثنائي. فلا يشترط عرض هذه القوانين من جانب السُلطة التنفيذية في الدورة غير العادية أي الاستثنائية. ومفاد ذلك إن صلاحية مجلس الأمة في الدورة الاستثنائية تنحصر في الأمور المبينة في الإرادة الملكية، وفقاً لأحكام الفقرتين الأولى والثالثة من المادة ٨٢ من الدستور^١. حيث نصت الفقرة الأولى على أن "للملك أن يدعو عند الضرورة مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورات استثنائية ولمدة محددة لكل دورة من أجل إقرار أمور معينة تبين في الإرادة الملكية عند صدور الدعوة وتفض الدورة الاستثنائية بإرادة ملكية". ونصت الفقرة الثالثة على أنه "لا يجوز لمجلس الأمة أن يبحث في أية دورة استثنائية إلا في الأمور المعينة في الإرادة الملكية التي انعقدت تلك الدورة بمقتضاها"^٢.

على هذا النحو يُمكن القول بأن التزام السُلطة التنفيذية بعرض القوانين المؤقتة في الأردن على المجلس يكون في أول اجتماع له وفي دورته العادية دون الاستثنائية، لعدم صلاحية المجلس في هذه الدورة الأخيرة للنظر في غير ما حددته الإرادة الملكية والتي دعت إلى عقد الدورة الاستثنائية.

١ الدكتور عادل الحيارى: المرجع السابق، ص ٦٧٤، الدكتور حنا إبراهيم نده: المرجع السابق، ص ٢١.

٢ الدكتور عادل الحيارى: المرجع السابق، ص ٦٧٥.

ماذا لو تضمنت الإرادة الملكية بالدعوة لعقد الاجتماع الاستثنائي نظر
المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة

أن الأمر يختلف لو أن الإرادة الملكية التي دعت إلى عقد الدورة الاستثنائية قد
تضمنت النظر في المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة التي أصدرتها السُلطة
التنفيذية قبل الاجتماع الأول من تلك الدورة، فهنا يُمكن القول بجواز عرض
هذه المراسيم أو القوانين في أول اجتماع في الدورة الاستثنائية. وهذا ما يؤدي
إليه التفسير المنطقي للمادة ٣٨ من الدستور البحريني والمادة ٩٤ من الدستور
الأردني، ذلك أن هاتين المادتين عندما ألزمتا السُلطة التنفيذية بوجوب عرض
المراسيم أو القوانين المؤقتة على المجلس، ولم تتطلبا صراحة على أن تكون تلك
الدورة دورة عادية، بل جاء النص مطلقاً، والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يرد ما
يقيد. وبالتالي يجوز عرض هذه المراسيم أو القوانين على المجلس في أول اجتماع
من الدورة الاستثنائية شريطة أن يكون عرض هذه المراسيم أو تلك القوانين أحد
الموضوعات التي عينتها الإرادة الملكية التي دعت المجلس إلى عقد هذه الدورة.

فأمر العرض يكون إذن وجوبياً على السُلطة التنفيذية في أول اجتماع عادي يعقده
المجلس، ويترتب على عدم عرض المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة في هذا
التاريخ بطلانها بالنسبة للمستقبل. ولكنه يتوقف في حالة الدورات الاستثنائية
للمجلس على الأمر الملكي أو الإرادة الملكية، وهو أمر نادر الحدوث لأن السُلطة
التنفيذية تميل دائماً إلى تأجيل نظر المجلس لتشريعات الضرورية إلى الدورات
العادية. خاصة إذا استشعرت احتمال عدم استحسان المجلس لهذه القوانين
وعدم الترحيب ببقائها.

ومسألة وجوب عرض المراسيم بقوانين على المجلس الوطني بمجلسيه الشورى
والنواب خلال شهر من تاريخ صدورهما، في أول اجتماع له في الدورة العادية والا
لحق البطلان هذه المراسيم أو القوانين تفترض كون المجلس قائماً، ولكن ما
الوضع فيما لو كان المجلس في حالة غيبة بسبب الحل مثلاً؟

هنا لا نستطيع القول بأن السُلطة التنفيذية قد امتنعت عن العرض، وبالتالي فإن المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة تظل سارية طيلة فترة الحل، وتظل محتفظة بشرعيتها وبقوتها القانونية إلى أن تقوم السُلطة التنفيذية بعرضها على المجلس الجديد في أول اجتماع له.

والحُكم السابق بالنسبة للمراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة في حالة حل المجلس، ينطبق أيضاً على حالة تجميد الحياة النيابية بسبب استخدام الملك لحقه الدستوري المنصوص عليه في الفقرة (ب) من المادة ٦٤ من الدستور البحريني والتي تخول له الحق في أن "يؤجل إجراء انتخاب المجلس الجديد إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء الانتخاب أمر مُتعذر". وهو ما نصت عليه أيضاً الفقرة الثالثة من المادة ٧٣ من الدستور الأردني بقولها "للملك أن يؤجل إجراء الانتخاب العام إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء الانتخاب أمر مُتعذر، وما قلناه بصدد الحل ينطبق أيضاً على حالتي الإرجاء والتأجيل باعتبارهما - في رأينا - في حُكم الحل الممنوع للبرلمان إذا ما هدفت السُلطة التنفيذية من ورائهما إلى مجرد إصدار مراسيم بقوانين أو قوانين مؤقتة، ففي هذه الفترة أيضاً تظل المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة سارية محتفظة بشرعيتها وبقوتها القانونية إلى أن يتم عرضها على المجلس.

فالمجلس إذن في الحالتين - الحل وتجميد الحياة النيابية - يكون غير موجود، واتحاد العلة بينهما يوجب اتحاد الحُكم وهو بقاء ونفاذ المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة بما لها من قوة طيلة فترات الحل وفترات تجميد الحياة النيابية، على أن هذه المراسيم والقوانين تفقد شرعيتها وقوتها إذا لم يتم عرضها في خلال شهر من أول اجتماع للمجلس الوطني في البحرين أو في أول اجتماع للمجلس الجديد بعد انتخابه في الأردن.

مع ملاحظة أن المقصود بالاجتماع الذي يجب أن يُعرض فيه المرسوم بقانون في البحرين أو القانون المؤقت في الأردن هو الاجتماع العادي لا الاجتماع الاستثنائي، إلا إذا أعلنت الإرادة الملكية أن عرض المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة أحد الموضوعات التي أدت بالسُلطة التنفيذية إلى دعوة البرلمان إلى عقد هذه الدورة.

ثانياً: حالة العرض:

رأينا أن كل من الدستور البحريني والدستور الأردني قد أوجب على السُلطة التنفيذية عرض المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة على المجلس النيابي، وهو أمر تقرره غالبية الدساتير التي تقر للسُلطة التنفيذية بحق إصدار تشريعات الضرورة أثناء غيبة البرلمان على أساس أنه إذا كان ظرف غيبة البرلمان ودواعي الاستعجال وعدم التأخير قد استدعت تخويل السُلطة التنفيذية - على سبيل الاستثناء - حق إصدار تشريعات لها قوة القانون في غيبة المجالس النيابية، فلا أقل من دعوة هذه المجالس صاحبة الحق الأصلي في الأمور التشريعية، وعرض هذه التشريعات عليها لتتظرف في تصرف القائم بعملها وقت غيابها^١.

وفي حالة قيام السُلطة التنفيذية بعرض المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة على المجلس النيابي، إلزاماً بأحكام الدستور، فإن المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة تكون قد استجمعت شروط صحتها الدستورية وتبقى نافذة ومنتجة لآثارها حتى يتخذ المجلس موقفاً منها ويبيدي رأيه بشأنها، ومن ثم فلا يشترط إقرار البرلمان لها في اجتماعه الأول^٢.

وإذا كان الدستور البحريني قد اتفق مع الدستور الأردني في أن يكون موقف المجلس النيابي حيال هذه التشريعات إما بالموافقة عليها أي إقرارها كما هي وإما برفض الموافقة عليها وعدم إقرارها، إلا أن الدستور الأردني قد إنفرد بموقف

١ في هذا المعنى انظر الدكتور السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، ص ٤٨٧.

٢ الدكتور حنا إبراهيم نده: المرجع السابق، ص ٢١، الدكتور سالم الكسواني: المرجع السابق، ص ٢٢٧.

آخر للمجلس وهو قيامه بتعديل لبعض أحكام القوانين المؤقتة، هذا ما عبرت عنه المادة ٩٤ من الدستور بقولها ”وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها، أما إذا رفضها ...“.

غير أن المجلس قد يلتزم الصمت ولا يبدي رأياً صريحاً بشأن هذه المراسيم أو القوانين سواء بالموافقة عليها أو رفضها، فما هو الحكم في هذه الحالات الأربع؟

وتبعاً للفروض السابقة يمكن القول أن موقف البرلمان حيال هذه المراسيم أو القوانين لا يخرج عن الفروض التالية، فقد يقوم المجلس بالموافقة على هذه القوانين كما هي، وقد يقوم المجلس بتعديل لبعض أحكامها، وقد يرى المجلس غير هذا وذلك فيرفض إقرارها والموافقة عليها. وقد يلتزم الصمت ولا يبدي رأياً بشأن هذه المراسيم أو القوانين.

حالة إقرار المجلس للمراسيم بقوانين أو للقوانين المؤقتة والموافقة عليها كما هي:

قد يقر المجلس المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة ويوافق عليها بحالتها، وفي هذه الحالة تصبح هذه التشريعات من القوانين العادية للدولة^١ ويظل معمولاً بها باعتبارها كذلك كما لو كانت صادرة ابتداء من البرلمان. ومن ثم فلا يجوز الطعن على هذه المراسيم بقوانين بالإلغاء أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة المدنية الكبرى في البحرين، كما لا يجوز الطعن على القوانين المؤقتة بالإلغاء أمام المحكمة العليا في الأردن^٢، لاكتسابها صفة القانون، ويترتب على ذلك أنه لا يجوز إلغاء أو تعديل هذه المراسيم أو القوانين إلا بمقتضى قانون عادي يصدر عن البرلمان، فلا تستطيع السلطة التنفيذية أن تمسها بالإلغاء أو التعديل، اللهم إلا إذا تحققت حالة الاستعجال مرة أخرى على النحو الذي أباقت عنه المادة ٢٨ من الدستور البحريني والمادة ٩٤ من الدستور الأردني. هذا ويلاحظ أن إقرار البرلمان وموافقته على تشريعات الضرورة لا يحتاج إلى تصديق وإصدار جديدين من جانب الملك، كما لا يحتاج إلى نشر في الجريدة الرسمية، إذ يرى الفقه الأردني أن المادة ٩٤ من الدستور لم تتطلب شيئاً من ذلك^٣.

١ الدكتور عادل الحياوي: المرجع السابق، ص ٦٧٧، الدكتور حنا إبراهيم نده المرجع السابق، ص ٢٢.

٢ الدكتور محمود حافظ: القضاء الإداري في الأردن، ص ١٣٩.

٣ الدكتور عادل الحياوي: المرجع السابق، ص ٦٧٧.

حالة رفض المجلس إقرار المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة:

قد يرفض المجلس التشريعي الموافقة على المراسيم أو القوانين المؤقتة لتقديره مثلاً أن الأمر لم يكن يتضمن حالة من حالات الاستعجال التي تستوجب إصدار هذه التشريعات، أو لكون هذه التشريعات قد انطوت على مخالفة لأحكام الدستور، ففي مثل هذه الحالات وحيث يرفض المجلس الموافقة على هذه المراسيم أو هذه القوانين، فإن الجزاء الذي يلحقها وفقاً لأحكام الدستورين يبدو مختلفاً فالجزاء هو بالنسبة للمراسيم بقوانين في الدستور البحريني يختلف عنه بالنسبة للقوانين المؤقتة في الدستور الأردني.

فوفقاً لنص المادة ٢٨ من الدستور البحريني يكون الجزاء الذي يترتب على عدم موافقة المجلس الوطني على المراسيم بقوانين هو زوال ما يكون لها من قوة القانون. والجزاء المقرر على عدم الموافقة على هذه المراسيم لا يكون بأثر رجعي بل بأثر مباشر بالنسبة للمستقبل فقط، أي من الوقت الذي يقرر فيه المجلس الوطني رفضه لإقرار المرسوم بقانون.

ووفقاً للمادة ٩٤ من الدستور الأردني يكون الجزاء الذي يترتب على عدم موافقة مجلس الأمة على القوانين المؤقتة هو بطلان هذه القوانين وهو ما قرره المادة سالفة الذكر بقولها " ... أما إذا رفضها المجلس فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعولها على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة".

ولا نريد أن نكرر ما ذكرناه حول المقصود بما ورد في المادة ٢٨ من الدستور البحريني "زوال ما يكون لها من قوة القانون" وأن هذه العبارة الأخيرة تعني حسبما جاء في المذكرة الإيضاحية زوال هذه المراسيم وبطلانها بالنسبة للمستقبل فقط لا بأثر رجعي، وبذلك يكون الجزاء على عدم موافقة المجلس الوطني على المراسيم بقوانين في البحرين هو ذات الجزاء الذي يترتب على عدم موافقة مجلس

الأمة على القوانين المؤقتة في الأردن، ألا وهو زوال المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة أو بطلانها.

ويلاحظ إن البطلان الذي قرره الدستور الأردني في حالة رفض البرلمان الموافقة على هذه القوانين لا يكون أيضاً بأثر رجعي، بل يكون بأثر فوري من تاريخ إعلان مجلس الوزراء لبطلان هذه القوانين، وتبعاً لذلك تبقى الآثار القانونية التي تولدت في الماضي قائمة. فالذي يزول بالنسبة للمستقبل هو فقط القوانين المؤقتة وليس الآثار التي تولدت عنها في الماضي. وهو ما يبين من نص المادة ٩٤ من الدستور "... على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة".

وكنا نود لو أن المشرع الدستوري الأردني قد جعل تقرير ذلك البطلان يرتد إلى تاريخ صدور هذه القوانين فيكون البطلان بأثر رجعي أو حتى من التاريخ الذي يقرر فيه المجلس بطلان للقوانين المؤقتة لا من التاريخ الذي تقرر فيه السلطة التنفيذية إعلان البطلان، خاصة وان الدستور لم يحدد مدة معينة يوجب فيها على هذه السلطة إعلان ذلك البطلان. الأمر الذي يجعل من إعلان هذا البطلان وسيلة في يد السلطة التنفيذية لسريان قوانين تقرر بطلانها من جانب المجلس لمدد قد يطول مداها، طالما أرادت السلطة التنفيذية استبقاء القوانين المؤقتة للفترة التي تريدها.

وإزاء تخوف الفقه من تراخي السلطة التنفيذية في إعلان ذلك البطلان أو اتخاذها موقفاً سلبياً، رأى البعض أن مفعول القوانين المؤقتة في هذه الحالة يجب أن تزول من تاريخ قرار مجلس الأمة برفضه^١.

وإذا كان مفعول القانون المؤقت يزول بإعلان ذلك البطلان من جانب السلطة التنفيذية، فإنه يزول أيضاً بإلغائه إذا ما صدر قانون عادي من البرلمان لينظم

١ الدكتور محمود حافظ: القضاء الإداري في الأردن، ص ١٤٠.

الموضوعات التي نظمها القانون المؤقت، وهو ما قررته محكمة التمييز الأردنية بقولها أنه "إذا أصدر مجلس الأمة قانوناً يحل محل القانون المؤقت، ففي هذه الحالة يزول مفعول القانون المؤقت كلياً، ولا يجوز الاستناد إلى أي نص من نصوصه ولو كان النص لا يزال قائماً ولم يرد نص على إلغائه في القانون الصادر من مجلس الأمة، إذ أن هذا القول يكون صحيحاً فيما لو كان النص المذكور وارداً في قانون غير مؤقت، فتبقى المواد التي لم يتعرض لها القانون المؤقت قائمة، أما في حالة القانون المؤقت فإنه يزول مفعوله كلياً عند صدور قانون يحل محله".

هذا ويلاحظ أنه إذا كان التصديق والنشر غير لازمين في المرسوم بقانون أو القانون المؤقت حال موافقة البرلمان عليها، فعلى العكس من ذلك نرى وجوب تطلب نشر عدم موافقة المجلس الوطني على المراسيم ونشر إعلان بطلان القوانين المؤقتة، وهو ما حرصت على النص عليه الفقرة الثانية من المادة ١٢٤ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب بقولها "ويصدر قرار المجلس بعدم إقرار المرسوم بقانون بأغلبية أعضاء المجلس وينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية".

حالة موافقة مجلس الأمة الأردني على القوانين المؤقتة بعد إجراء تعديل لبعض أحكامها:

هذه الحالة لم يواجهها الدستور البحريني، فالمجلس الوطني في البحرين إما أن يعتمد المرسوم كاملاً أو يرفضه كاملاً، قبول له بالجملة أو رفض له بالجملة. ومن ثم لا يكون من حق المجلس الوطني أن يجري تعديلاً على أحكام المراسيم بقوانين التي تتخذها السلطة التنفيذية في غيبته، وبطبيعة الحال لا يجوز له أن يوافق على جزء من أحكام مرسوم دون جزء آخر منه لأن ذلك ينطوي في حقيقته على تعديل للمرسوم وهو أمر غير جائز، وهو ما قررته المادة ١٢٣ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب بقولها "لا يجوز التقدم بأية اقتراحات بالتعديل في نصوص أي مرسوم بقانون صادر طبقاً لأحكام المادة ٣٨ من الدستور".

١ حكم محكمة التمييز حكم رقم ٦٨/٦٤ مجلة نقابة المحامين، السنة السادسة عشرة، العدد السابع ص ١٦٢ وانظر أيضاً لذات المحكمة حكم رقم ٦٧/٧٥، مجلة نقابة المحامين، السنة الخامسة عشرة، ص ٤٨٩.

أما بالنسبة للدستور الأردني فقد كان نص المادة ٩٤ قبل التعديل الذي أُجري عليه في ١٩٥٨/٥/٤ لا يعطي لمجلس الأمة سوى حق الموافقة أو الرفض بالنسبة للقوانين المؤقتة، الأمر الذي أثار جدلاً حول مدى حق المجلس في تعديل هذه القوانين حين عرضها عليه^١.

على أن المُشرع الدستوري قد أقر على نحو صريح للمجلس بحق إجراء التعديل على هذه القوانين، فضلاً عن حق الموافقة عليها أو رفضها. فنص على أن "... وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو تعديليها، أما إذا رفضها ...".

ونرى أن المُشرع الدستوري الأردني قد حالفه التوفيق في الصياغة الحالية بإعطاء مجلس الأمة حق تعديل بعض نصوص القوانين المؤقتة - عند العرض - فضلاً عن حقه في الموافقة أو الرفض، إذ هو أعمل - في نظرنا - القاعدة الأصولية "إن من يملك الكل يملك الجزء". فمادام المجلس يملك رفض القانون المؤقت كلية، فهو يملك من باب أولى رفض جزء منه، ومادام المجلس يعتبر في الأردن صاحب الولاية العامة في التشريع، فهو يستطيع أن يسترد اختصاصه وهو ينظر أمر الموافقة على القانون المؤقت فيقر جزء من أحكامه ويقوم بتعديل جزء آخر دونما داع إلى الموافقة عليه كلية ثم يعود بعد ذلك إلى تعديل جزء منه بمقتضى قانون عادي وهو أمر يملكه دون نزاع.

واستناداً للقاعدة الأصولية سالفة الذكر نُهيب بالمُشرع الدستوري البحريني أن يقوم بتعديل المادة ٢٨ من الدستور على نحو يخول للبرلمان باعتباره صاحب الولاية العامة في التشريع حق التعديل في أحكام المرسوم بقانون فضلاً عن حقه في رفضه أو إقراره.

١ وقد جاء في الأسباب الموجبة لتعديل المادة ٩٤ أنها "عدلت بصيغتها الحاضرة بحيث تتناول حق السُلطة التنفيذية بإصدار قوانين المؤقتة في أثناء غياب مجلس الأمة في جميع الأمور الضرورية التي لا تحتمل التأخير، وقد تضمنت هذه المادة المعدلة إعطاء الحق لمجلس الأمة بتعديل القوانين المؤقتة التي تعرض عليه، بالإضافة إلى حق رفضها وذلك لإزالة الاختلاف في وجهات النظر التي كانت مدار الجدل في مناسبات مختلفة بالنسبة إلى المادة الأصلية".

وتبعاً لنص المادة (٩٤) من الدستور الأردني قد يستخدم المجلس حقه في إجراء تعديل على بعض أحكام القانون المؤقت. وفي هذه الحالة أيضاً يكون للقوانين المؤقتة بما تضمنتها من تعديل صفة القوانين العادية، التي لا يجوز إلغائها أو تعديلها بعد ذلك إلا بمقتضى قوانين تصدر عن البرلمان ذاته. وإذا ترتب على التعديل الذي أجراه المجلس إلغاء لبعض أحكام القوانين المؤقتة، فإن هذا الإلغاء الجزئي يأخذ حكم عدم الموافقة، ومن ثم يلحق البطلان ما تم إلغاؤه من قواعد. ويتعين بالتالي على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها وزوال ما لهذه الأحكام من قوة منذ ذلك الإعلان.

ونخالف الفقه الأردني فيما ذهب إليه من وجوب معاملة هذه الحالة (فرض قيام المجلس بتعديل بعض أحكام القوانين المؤقتة) معاملة الحالة السابقة (فرض قيام المجلس بالموافقة على القوانين المؤقتة كما هي) من حيث عدم تطلب الإصدار والتصديق من جانب الملك أو النشر في الجريدة الرسمية اعتماداً على أن المادة ٩٤ لم تتطلب شيئاً من ذلك^١.

ونرى أنه يلزم في الحالة التي يقوم فيها المجلس بتعديل لبعض أحكام القوانين المؤقتة وجوب إجراء التصديق على هذه التعديلات وإصدارها من جانب الملك. هذا فضلاً عن وجوب نشرها في الجريدة الرسمية.

إن منطق الفقه الأردني بعدم تطلبه التصديق والإصدار والنشر في الجريدة الرسمية يصدق في الحالة الأولى التي يقر فيها البرلمان القوانين المؤقتة كما هي ودون حدوث أي تعديل، ذلك إن هذه القوانين تخضع عند اتخاذها من جانب السلطة التنفيذية لإجراءات الإصدار والنشر، وهو ما أوجبه الفقرة الثانية من المادة ٩٤ بقولها "يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول

١ الدكتور عادل الحيايري: المرجع السابق، ص ٦٧٧ حيث يقول "كذلك الأمر في حالة تعديل القانون المؤقت التي عطف على حالة الموافقة دون إضافة أي شرط".

القوانين بمقتضى الفقرة الثانية من المادة ٩٣ من هذا الدستور“ والفقرة الثانية من المادة ٩٣ تنص على أن ”يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر“.

ومعنى ذلك إن القوانين المؤقتة تصدر مستوفية للإجراءات الشكلية التي تلزم في إعداد التشريع، وطالما أن البرلمان لم يجر أي تعديل على أحكامها، فلا طائل من إعادة التصديق عليها وإصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية. أما في الحالة الثانية والتي يقوم فيها المجلس بتعديل لبعض أحكام القوانين المؤقتة، فإن الأمر يختلف إذ نكون إزاء استحداث لأحكام قانونية جديدة لم تستوف الشكل الذي يتطلبه الدستور في إعداد التشريع، الأمر الذي يتطلب ضرورة التصديق عليها وإصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية حتى يتحقق الهدف الذي يتطلبه الدستور من كل إجراء من هذه الإجراءات، وأهمها وجوب علم الكافة بأحكام القانون والذي يفترض بمرور ثلاثين يوماً من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية ما لم ينص على خلاف ذلك.

حالة صمت البرلمان أو سكوته

قد تعرض السُلطة التنفيذية المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة على البرلمان إلتزاماً بحكم الدستور، غير أن المجلس قد يلتزم الصمت ولا يبدي رأياً بشأنها بالموافقة أو بالرفض. فما حكم هذا السكوت من جانب المجلس؟ هل يعتبر سكوته قبولاً لهذه المراسيم أو القوانين؟ أم يعتبر رفضاً لها؟ وما هي المدة التي يتعين فيها على المجلس إبداء رأيه بشأن هذه المراسيم أو القوانين؟

إن الدستور البحريني والدستور الأردني لم يحدد أي منهما مدة معينة يتعين فيها على المجلس إبداء رأيه في المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة سواء بالقبول أو الرفض، ولم يبين لنا أي منهما دلالة سكوت المجلس في هذا الخصوص.

ويشهد الواقع الأردني أن العديد من القوانين المؤقتة قد تم عرضها على المجلس وفق أحكام الدستور، غير أن هذه القوانين بقيت سنوات طويلة أمام المجلس دون أن يُبدي فيها رأياً بالموافقة أو بالرفض لاختلاف وجهات النظر بين السلطة التنفيذية ومجلس الأمة، وكانت النتيجة بقاء وسريان هذه القوانين لمدة طويلة دون أن يبت المجلس فيها.

ويشير الفقه الأردني إلى خطورة مثل هذا الوضع بالأردن قائلاً "لقد أصبح هذا الوضع الشاذ هو القاعدة العامة في البلد بحيث أن الكثير من قوانينه صدرت كقوانين مؤقتة استناداً للمادة ٩٤ من الدستور .. ومع ذلك فهي ما تزال نافذة ومنتجة لآثارها كقوانين مؤقتة لعدم قدرة السلطة التشريعية على الموافقة عليها أو تعديلها أو رفضها".

وإزاء هذا الوضع غير العادي فإننا نرى - مع الاتجاه الغالب في الفقه الأردني^١ - أن يعاد صياغة المادة ٩٤ من الدستور على نحو يقوم فيه المشرع الدستوري بتحديد مدة معقولة ينبغي فيها على المجلس إبداء رأيه في شأن ما يعرض عليه من قوانين مؤقتة وفي حالة إنقضائها دون أن يبدي المجلس رأياً - بالقبول أو التعديل أو الرفض - فإن هذه القوانين تعتبر مرفوضة أي باطلة ويتعين على السلطة التنفيذية إعلان بطلانها فوراً.

وما اقترحنه بشأن تعديل المادة ٩٤ من الدستور الأردني نقترحه أيضاً بشأن تعديل المادة ٢٨ من الدستور البحريني فنهيب بالمشرع الدستوري أن يحدد مدة معقولة للمجلس الوطني لإبداء رأيه بالقبول أو الرفض بالنسبة للمراسيم بقوانين المعروضة عليه والا اعتبرت هذه المراسيم باطلة بإنقضاء هذه المدة إذا لم يبد المجلس رأياً خلالها.

١ الدكتور عادل الحيارى: المرجع السابق، ص ٦٧٦.

٢ الدكتور عادل الحيارى: المرجع السابق، ص ٦٧٦.

على أي حال - وإلى أن يتدخل المشرع الدستوري في كل من البحرين والأردن بتحديد المدة المعقولة - فإننا نرى أن المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة تبقى قائمة ومنتجة لجميع آثارها إلى أن يبدي المجلس رأياً بشأنها بالقبول أو التعديل أو الإلغاء، إذ لا يمكن القول بأن سكوت المجلس يعد رفضاً لها. وهو ما قضت به محكمة العدل العليا في حكم جاء فيه "إن المادة ٩٤ من الدستور نصت على أن للقوانين المؤقتة قوة القانون، وينبني على ذلك إن أي إجراء يتم بموجب القانون المؤقت وقبل إلغائه أو تعديله يكون إجراء قانونياً".

نفاذ المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة:

بالنسبة لنفاذ المراسيم بقوانين في البحرين لم تتعرض المادة ٢٨ من الدستور المتعلقة بهذه المراسيم لمسألة نفاذ هذه المراسيم وهل يتوجب نفاذها فور إصدارها أم أنه يلزم لهذا النفاذ وجوب مرور شهر على نشرها في الجريدة الرسمية كما هو حال القوانين العادية وفقاً للمادة ١٢١ من الدستور؟

الواقع أن الطابع الاستثنائي لهذه المراسيم ومواجهتها لحالات لا تحتمل الإبطاء أو التأجيل يقتضي أن يكون نفاذها من وقت إصدارها من الملك دون تعليق نفاذها على مرور شهر من تاريخ النشر، وهو ما يتمشى مع إتمام هذه المراسيم بطابع الاستعجال وهو ما أبانت عنه بوضوح المذكرة التفسيرية للدستور البحريني عام ٢٠٠٢ بقولها "تضمنت هذه المادة - ٣٨ - النص على المراسيم بقوانين التي يصدرها الملك في غيبة المجلسين ... ولما كانت القاعدة المقررة أن هذه المراسيم تعتبر نافذة ومرتببة آثارها من تاريخ صدورها إلى حين عرضها على المجلسين ...".

أما بالنسبة لنفاذ القوانين المؤقتة بالأردن فقد جاء الدستور الأردني بحكم مخالف للوضع بالنسبة لنفاذ المراسيم بقوانين في البحرين. إذ جعل نفاذ القوانين المؤقتة بعد شهر من تاريخ نشرها بالجريدة الرسمية وهو ما نصت عليه المادة ٩٤ من

١ محكمة العدل العليا رقم ٧٢/٢١ مجلة نقابة المحامين السنة الحادية والعشرين، ص ٣١ وفي نفس الاتجاه انظر:

٢ الدكتور محمود حافظ: القضاء الإداري في الأردن ١٩٨٧ ص ١٤٠.

الدستور بقولها ” يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم الفقرة الثانية من المادة ٩٣ من هذا الدستور “ .

ونصت الفقرة الثانية من المادة ٩٣ من الدستور على أنه ” يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك وممرور ثلاثين يوماً على نشره بالجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر “ .

والذي يستفاد من النصين السابقين أن القوانين المؤقتة يسري مفعولها كما يسري مفعول القوانين العادية بإصدارها من جانب الملك وممرور ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، هذا هو الأصل العام الذي يحكم سريان مفعول القوانين العادية والمؤقتة على حد سواء، وذلك ما لم يرد نص خاص في القوانين يقضي بسريان مفعولها من تاريخ آخر، ففي مثل هذه الحالات لا يسري مفعولها إلا من التاريخ الذي حددته القوانين إعمالاً لحكم النصوص واحتراماً لإرادة المشرع .

على أنه إذا كان نفاذ القوانين المؤقتة يبدأ بانتهاء ثلاثين يوماً التالية على نشرها في الجريدة الرسمية، إلا أن سلامة وصحة هذه القوانين لا يتم من الناحية الدستورية إلا بعد عرضها على مجلس الأمة في أول اجتماع له، وطالما أن الدستور لم يحدد مدة معينة للمجلس لإبداء رأيه بشأن هذه القوانين، فإنها تبقى نافذة ومنتجة لآثارها حتى يُبدي المجلس رأيه فيها بالموافقة أو بالتعديل أو بالرفض على النحو الذي عرضناه من قبل.

ومن عجب أن يقرر المشرع الدستوري الأردني للسلطة التنفيذية الحق في إصدار قوانين مؤقتة لمواجهة حالات لا تحتل التأخير بل وتسم بصفة الاستعجال، ثم يعامل هذه القوانين من حيث سريانها معاملة القوانين العادية، بمعنى أن نفاذها

يكون متوقفاً على إصدارها من جانب الملك وفوات ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها. إذ كيف نُسلم بأن هناك حالة لا تحتمل الانتظار أو التأجيل حتى عودة مجلس الأمة يتعين مواجهتها بالتشريع بمقتضى قانون مؤقت ثم لا يطبق هذا القانون إلا بعد ثلاثين يوماً من نشره في الجريدة الرسمية. وفي اعتقادنا أن نفاذ هذه القوانين المؤقتة ينبغي أن يكون من وقت إصدار الملك لها. وهذا ما أرادت أن تقولهُ - في رأينا - المادة ٩٣ من الدستور عندما قررت إلا إذا ورد نص خاص في القانون - على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر - فهذا هو وحده الذي ينزه المشرع عن مظنة الوقوع في التناقض بين مواد الدستور.

الفصل الثاني

طبيعة المراسيم بقوانين

والقوانين المؤقتة

الفصل الثاني

طبيعة المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة

يقتضي البحث في طبيعة تشريعات الضرورة سواء المراسيم بقوانين في البحرين أو القوانين المؤقتة في الأردن أن نعرض لتكييفها القانوني وما إذا كانت تعد مجرد قرارات إدارية واعتبارها بالتالي نوعاً من أنواع اللوائح، أم تعد أعمالاً تشريعية؟ وإذا كانت هذه التشريعات تعد وفقاً للفقهاء الراجح أعمالاً إدارية فهل يتغير طابعها فتصير أعمالاً تشريعية بعد اعتماد وموافقة البرلمان عليها؟

سوف نعرض لطبيعة هذه التشريعات في المباحث الثلاثة التالية:

- المبحث الأول: في طبيعة المراسيم بقوانين في الدستور البحريني.
- المبحث الثاني: في طبيعة القوانين المؤقتة في الدستور الأردني.
- المبحث الثالث: موقفنا من طبيعة القوانين المؤقتة.

المبحث الأول

طبيعة المراسيم بقوانين في الدستور البحريني

المرسوم بقانون له طبيعة الأعمال الإدارية وإن كان له قوة القانون تعتبر المراسيم بقوانين التي تصدر عن السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان لوائح إدارية. فهي تعد أعمالاً إدارية بطبيعتها وفقاً للمعيار الشكلي في التمييز بين الأعمال الإدارية والأعمال التشريعية. حقيقة تتضمن هذه المراسيم قواعد عامة مجردة وهذا هو وجه التشابه بينها وبين القانون، إلا أنه يبقى دائماً الفارق الجوهرى بينها وبين القانون وهو اعتبار المراسيم ذات طبيعة إدارية لصدورها عن السلطة التنفيذية.

وإذا كان للمراسيم بقوانين قوة القانون شأنها في ذلك شأن القوانين العادية، فليس من شأن ذلك أن يخلع عن المراسيم طبيعتها الإدارية، فالقوة القانونية للعمل القانوني أمر يختلف عن طبيعته القانونية^١.

ولذلك لا يترتب على تمتع المراسيم بقوة القانون إفلاتها من رقابة القضاء. لأن هذه الرقابة تتأسس على الطبيعة القانونية للعمل بغض النظر عما إذا كان هذا العمل يتمتع بقوة اللوائح العادية التي تدنو القانون مرتبة أم يتمتع بقوة القانون، ولذلك يختص القضاء الإداري بفحص مشروعية هذه المراسيم باعتبارها لوائح في الدول التي لا يخضع فيها المشرع هذه المراسيم لرقابة محكمة دستورية شأنها في ذلك شأن القانون، كما هو الحال في البحرين حيث يُنَاط بالمحكمة المذكورة رقابة دستورية القوانين واللوائح كما سنرى.

١ الدكتور سامي جمال الدين: القضاء الإداري - الكتاب الأول - الرقابة على أعمال الإدارة، ٢٠٠٢، ص ٢٣٩.

وإذا كانت المراسيم بقوانين في البحرين لها طابع إداري وتعد من قبيل الأعمال الإدارية من حيث طبيعتها استناداً للمعيار الشكلي، وكانت هذه المراسيم تتمتع بقوة القانون فتستطيع تعديل وإلغاء القوانين القائمة، فقد حرص الدستور البحريني - شأنه في ذلك شأن جميع الدساتير - على أن يتيح للبرلمان فرصة الرقابة عليها بمنحه سلطة إقرار أو عدم إقرار ما تتضمنه هذه المراسيم من قواعد وأحكام، وهو ما قرره المادة ٢٨ من الدستور البحريني حيث خولت للمجلس الوطني - الشورى والنواب - سلطة الموافقة أو عدم الموافقة على هذه المراسيم.

هل تغيير طبيعة المراسيم بقوانين بعد إقرار وموافقة المجلس الوطني عليها:

إن مسألة أثر موافقة أو إقرار البرلمان لتشريعات الضرورة وهل تحتفظ بطابعها الإداري الثابت لها قبل إقرار البرلمان لها أم إن من شأن هذا الإقرار تغيير طبيعتها واكتسابها طابع العمل التشريعي الصادر عن البرلمان، هذه المسألة أثارت جدلاً بين الفقه فلم تتوحد كلمته في هذا الخصوص وظهر نتيجة لذلك اتجاهان متميزان.

الأول: يرى احتفاظ تشريعات الضرورة "المراسم" بطبيعتها الإدارية حتى بعد إقرار البرلمان لها.

الثاني: يرى تحول تشريعات الضرورة "المراسيم" إلى قوانين وتأخذ طابعها بعد إقرار البرلمان لها.

الإتجاه الأول: المراسيم بقوانين تبقى بعد إقرارها من البرلمان محتفظة بصفتها الإدارية

ذهب إتجاه في الفقه إلى أن للمراسيم في هذه الحالة قوة القانون وإنه بعد إقرار البرلمان لها تكون لها قوة القانون بوجه نهائي ولكنها تبقى من الناحية الشكلية مراسيم بقوانين^١، أي قرارات إدارية ولا تنقلب إلى قوانين^٢، وتستفاد الصفة الإدارية لهذه اللوائح (لوائح الضرورة) في نظر هذا الإتجاه من صياغة عبارة "مراسيم يكون لها قوة القانون" التي يتضمنها نص الدستور^٣، والتي تدل على أن هذه اللوائح وإن كان لها قوة القانون إلا أنها ليست بقوانين، ولو أراد الشارع اعتبار هذه اللوائح من القوانين لما تعمد قصر المماثلة بينها على القيمة أو القوة القانونية لكل منهما. ومما يؤيد هذا الاستنباط في نظر هذا الإتجاه أن مبادئ الدستور تظل نافذة وقت صدور هذه اللوائح وإن دعامة هذه المبادئ جميعها مبدأ فصل السلطات^٤، وبالتالي فإن المراسيم لا تعتبر قوانين بل هي في حقيقتها تعد لائحة من لوائح الضرورة، ولم يشأ الدستور أن يعتبرها قوانين، فهو إذ نص على أن يكون لها قوة القانون، إلا أنه لم يسحب عليها طبيعة القانون وإن كان قد أضفى عليها قوة القانون^٥.

ويرى هذا الإتجاه أن تدخل البرلمان بخصوص لوائح الضرورة (المراسيم بقوانين) بالتصديق عليها ليس من شأنه التأثير على الطبيعة الإدارية لتلك اللوائح، لأن هذا التصديق لا يكسب صفة القانون، إذ هو - التصديق - عمل رقابي يقوم به البرلمان ممارسة لوظيفته السياسية بالرقابة على أعمال السُلطة التنفيذية، وبالتالي لا

١ الدكتور سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص ٢٤١ وقد أبان عن رأيه بصدده بحثه في الطبيعة القانونية لمراسيم الضرورة في الدستور المصري ١٩٢٢.

٢ الدكتور عبدالرزاق السنهوري: مقالة مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السُلطة التشريعية - مجلة مجلس الدولة، السنة ٣ ص ١٦.

٣ وهي العبارة التي يتضمنها نص المادة ٧١ من الدستور المصري لسنة ١٩٢٢.

٤ الدكتور محمد زهير جرانة: الأمر الإداري ورقابة المحاكم القضائية له في مصر، ١٩٣٥، ص ١٥٨.

٥ الدكتور رياض شمس: إلغاء القانون بمرسوم - الرجعية في المراسيم، مجلة المحاماة، السنة ٤٤ العدد ٤٠٥ ص ٢٤٨.

يكون له اثر قانوني على طبيعة اللائحة. بمعنى أنه ليس من أثر للتصديق سوى تأكيد قوة القانون لهذه المراسيم دون أن يعدل من طبيعتها، فتظل مجرد لوائح تتمتع بقوة القانون نتيجة خصيصتها الاستثنائية^١.

ورغم عدم شيوع هذا الرأي الفقهي إلا أننا وجدنا حُكماً للمحكمة الدستورية العليا - وهو حكم وحيد - جاء مؤيداً لهذا الإتجاه ومُشاعماً له بصدد طبيعة وقوة القرارات بقوانين في حالة الضرورة الصادرة عن رئيس الجمهورية، قضت فيه المحكمة بعدم دستورية القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام قانون الأحوال الشخصية بتاريخ ٤ مايو ١٩٨٥، وفي هذا الحكم رأت المحكمة أن الفرصة سانحة لتعلن إن إقرار مجلس الشعب للقرار بقانون لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذه بوصفه الذي نشأ به كقرار إداري دون تطهيره من العوار الدستوري الذي لازم صدوره، كما أنه ليس من شأن هذا الإقرار في حد ذاته أن يتقلب به القرار بقانون المذكور إلى عمل تشريعي جديد يدخل في زمرة القوانين التي يتعين أن يتبع في كيفية اقتراحها والموافقة عليها وإصدارها القواعد والإجراءات التي حددها الدستور في هذا الصدد وإلا ترتب على مخالفتها عدم دستورية القانون^٢.

الإتجاه الثاني: تحول المراسيم بقوانين إلى قوانين بعد إقرار وموافقة البرلمان عليها

يرى غالبية الفقه أن المراسيم بقوانين وإن كانت تتصف بالصفة الإدارية اللائحية في الفترة السابقة على إقرار وموافقة البرلمان عليها إلا أنها تتحول إلى قوانين بعد إقرار وموافقة البرلمان، فتصبح في حُكمها وتكتسب بالتالي الحصانة القضائية التي تتمتع بها القوانين، ومن ثم يمتنع الطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء الإداري^٣.

١ الدكتور سامي جمال الدين: المرجع السابق، ص ٢٤٢، وما بعدها.

٢ راجع حكم المحكمة الدستورية العليا ٤ مايو ١٩٨٥، المجموعة، الجزء الثالث، ص ١٩٥.

٣ الدكتور محسن خليل: القضاء الإداري، ص ٢٢١. الدكتور محمود حافظ: القرار الإداري، ١٩٩٣، ص ٢٧٧. الدكتور سليمان الطماوي: القرارات الإدارية، ص ٥٩١. الدكتور إبراهيم عبدالعزيز شيعا: الوسيط في القضاء الإداري اللبناني، ١٩٩٧، ص ٦٨.

وتبعاً لهذا الإتجاه الفقهي الراجح يكون لإقرار البرلمان للمراسيم بقوانين أثراً فاعلاً في تحويل صفتها الإدارية إلى صفة الأعمال التشريعية أي من مجرد قرارات إدارية إلى قوانين فتكتسب المراسيم بعد هذا الإقرار طبيعة القانون وحصانته.

رأينا في طبيعة المرسوم بقانون بعد إقرار وموافقة المجلس الوطني عليه ونحن وإن كنا نميل للإتجاه الثاني الذي يرى في إقرار البرلمان للمرسوم بقانون الصادر عن السُلطة التنفيذية من شأنه أن يتحول إلى قانون فيأخذ حكمه ويكتسب الحصانة التي يتمتع بها القانون إزاء رقابة القضاء الإداري.

إلا أننا نرى أن الجدل الفقهي والخلاف الناشب حول أثر إقرار البرلمان للمرسوم بقانون وما إذا كان يظل محتفظاً بطابعه الإداري بعد إقرار البرلمان له أم يتم تحويله إلى قانون، وإن كان له جدوى في إثراء الفقه القانوني، إلا أن هذا الجدل وذلك الخلاف لا يكون له فائدة عملية في الدول التي تتبنى النظام المركزي في الرقابة على الدستورية، كما هو الحال في مصر والبحرين حيث توجد محكمة مركزية واحدة تختص دون غيرها برقابة الدستورية وهي المحكمة الدستورية.

فمن ناحية من المعروف أن المرسوم بقانون يكون له قوة القانون فيستطيع أن يعدل ويلغي قوانين قائمة - وهذا ما يفرق بينه وبين بقية اللوائح العادية - ومن ثم فلا يمكن أن يثار بشأنه مشكلة رقابة المشروعية العادية لمخالفة المرسوم لقانون عادي قائم أمام القضاء الإداري، أعني أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة الكبرى المدنية بالبحرين.

ومن ناحية ثانية يُلاحظ إن الوجه الوحيد الذي يمكن أن تثار بشأنه مشروعية المرسوم بقانون هو وجه مخالفته لأحكام الدستور. وهو أمر يخرج عن اختصاص المحاكم النظامية أعني المحكمة الكبرى المدنية بالبحرين ويدخل في اختصاص المحكمة الدستورية وحدها، فهذه المحكمة تختص وفقاً لصريح نص المادة ١٠٦

من الدستور ونص المادة ١٦ من قانون المحكمة برقابة دستورية القوانين واللوائح. فاللوائح - ومنها المراسيم - يمكن أن تكون محلاً لرقابة الدستورية شأنها في ذلك شأن القانون العادي.

ومن ناحية ثالثة نجد أن المحكمة الدستورية تختص بالرقابة على دستورية هذا المرسوم قبل عرضه على البرلمان وبعد موافقة البرلمان عليه، فالاختصاص ينعقد للمحكمة في كلا الحالتين أيًا كان التكييف القانوني أو الثوب الذي تزي به المرسوم، أي سواء كان له طابع العمل الإداري أو طابع العمل التشريعي.

المبحث الثاني

طبيعة القوانين المؤقتة في الدستور الأردني

يقتضي البحث في طبيعة القوانين المؤقتة في الأردن أن نشير بإيجاز لموقف القضاء والفقهاء الأردنيين بالنسبة لطبيعة هذه القوانين.

ولذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى المطلبين التاليين:

- **المطلب الأول:** في طبيعة القوانين المؤقتة لدى القضاء الأردني.
- **المطلب الثاني:** في طبيعة القوانين المؤقتة لدى الفقهاء الأردنيين.

المطلب الأول طبيعة القوانين المؤقتة لدى القضاء الأردني

سبق القضاء للفقهاء بشأن بحث طبيعة القوانين المؤقتة

لقد سبق القضاء الأردني رجال الفقه في بحث طبيعة القوانين المؤقتة التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان. ويبدو أن هذا السبق يرجع إلى ندرة الفقه الأردني المتخصص في المجال الدستوري وقتذاك من ناحية وإلى حدائته من ناحية أخرى.

ويبين من استقراء أحكام القضاء الأردني بشأن تبيان الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة قبل إقرارها من البرلمان إن هناك اتجاهين قضائيين، أولهما يقر للقوانين المؤقتة بطابع الأعمال الإدارية، وهذا الاتجاه قد تبنته محكمة التمييز الأردنية. والآخر ينكر على القوانين المؤقتة الصفة الإدارية مُعتبراً إياها من قبيل الأعمال التشريعية، وهذا الاتجاه تبنته محكمة العدل العليا الأردنية.

أولاً: موقف محكمة التمييز: الطابع الإداري للقوانين المؤقتة قبل إقرار البرلمان لها

لقد اعتمدت محكمة التمييز الأردنية، بشأن تحديد الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة، المعيار الشكلي في تعريف القرار الإداري. ورتبت على ذلك اعتبار القوانين المؤقتة، التي تصدر حال غياب البرلمان وقبل اعتمادها من المجلس قرارات إدارية تخضع شأنها في ذلك شأن جميع الأعمال الإدارية لرقابة القضاء. حيث قررت هذه المحكمة بحكمها الصادر في ١٩٦٧/٩/٢٤ بأن "محكمة الاستئناف قد أخطأت في عدم التعرض لدستورية القوانين المؤقتة، وذلك لأن القانون المؤقت يعتبر قراراً إدارياً تنظيمياً، ومن المعلوم أنه يحق للمحاكم أن تبسط رقابتها على دستورية أو قانونية القرارات الإدارية. سيما وأن الدستور نص على أن القوانين المؤقتة يجب أن لا تخالف حكم الدستور".

١ حكم محكمة التمييز رقم ٦٧/١٢ بتاريخ ١٩٦٧/٩/٢٤، مجلة نقابة المحامين، السنة الخامسة عشرة العدد العاشر، ص ١٠٩٤.

ثانياً: موقف محكمة العدل العليا: الطابع التشريعي للقوانين المؤقتة
لقد أبت محكمة العدل العليا إلا أن ترى في القوانين المؤقتة طابعاً آخر غير طابع
الأعمال الإدارية، إذ اعتبرت هذه القوانين من قبيل الأعمال التشريعية. ومن ثم
وجدت هذه المحكمة في الطابع التشريعي لهذه القوانين مانعاً يحول دون إمكانية
الطعن فيها بالإلغاء شأنها في ذلك شأن القوانين العادية التي تصدر عن السلطة
التشريعية.

فقضت محكمة العدل العليا بحكمها الصادر في ١٩٦٣/٦/٣ "أنه بالرجوع إلى
الدستور نجد أن المادة ٩٤ منه تنص على أنه "عندما يكون مجلس الأمة غير
منعقد أو منحل يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور
التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات
مستعجلة غير قابلة للتأجيل. ويكون لهذه القوانين المؤقتة قوة القانون، على أن
تُعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده، وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو
يعدها. أما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها
ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعولها على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق
المكتسبة".

واستطردت المحكمة قائلة:

"ومن هذا النص يتضح أنه في الأوقات التي يكون فيها مجلس الأمة غير
منعقداً أو منحللاً يختفي مبدأ فصل السلطات مؤقتاً وتجمع السلطة التنفيذية
إلى جانب مهام الإدارة ووظيفة التشريع".

"ولهذا فإن القوانين المؤقتة التي تصدرها هذه السلطة تعتبر في الواقع من قبيل
الأعمال التشريعية التي لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام هذه المحكمة".

هذا عدا أن المادة ٩٤ المشار إليها اشترطت لبقاء القوانين المؤقتة تصديق مجلس الأمة، الأمر الذي يدل على أن هذا المجلس هو وحده المختص بمراقبة هذه القوانين من مختلف وجهات النظر (أي الشرعية والملاءمة والغائها) وأن رقابة القضاء مستبعدة بقوة الدستور^١.

وقد أكدت محكمة العدل العليا اتجاهها السابق بحكم آخر لها صادر في ١٩٧٧/٦/٢٩ جاء فيه "أنه في الأوقات التي يكون فيها مجلس الأمة غير منعقد أو منحلاً يختفي مبدأ الفصل بين السلطات مؤقتاً وتجمع السلطة التنفيذية إلى جانب مهام الإدارة مهام التشريع، أي أن السلطة التنفيذية هي سلطة مشرعة كذلك، وإن القوانين الصادرة عنها بهذه الصفة لا تعتبر قرارات إدارية بل عملاً تشريعياً، ولا تختص محكمة العدل العليا بإلغائها بدعوى مباشرة"^٢.

على هذا النحو أعلنت محكمة العدل العليا وعلى نحو صريح لا مجال لظل الشك فيه "أن القوانين المؤقتة تعد من قبيل الأعمال التشريعية" وإنها لا تعد تبعاً لذلك من قبيل القرارات الإدارية. ومن ثم أعملت المحكمة قريحتها في استخلاص النتائج القانونية المترتبة على هذا التكييف، وهو عدم اختصاصها بنظر إلغاء القوانين المؤقتة عن طريق دعوى تجاوز السلطة لخروجها من طائفة القرارات الإدارية التي تختص المحكمة بإجراء الرقابة عليها، وهو الأمر الذي أدى - في اعتقادنا - بمحكمة العدل العليا أن تكف يدها عن بسط أية رقابة من جانبها على عنصر الاستعجال في القوانين المؤقتة وأناطت بالبرلمان وحده الاختصاص بإجراء هذه الرقابة^٣.

١ محكمة العدل العليا القضية رقم ٦٣/٤١ بتاريخ ١٩٦٣/٦/٣ مجلة نقابة المحامين، السنة الحادية عشرة، العدد الرابع، ص ٢٧٢.

٢ محكمة العدل العليا القضية رقم ٧٧/٣٠ بتاريخ ١٩٧٧/٦/٢٩ مجلة نقابة المحامين، السنة الخامسة والعشرون، العدد التاسع والعاشر.

٣ محكمة العدل العليا رقم ٧٢/٣١ بتاريخ ١٩٧٣/١/٢٢ مجلة نقابة المحامين، السنة الحادية والعشرين، العدد الأول ص ٣٠. وانظر أيضاً محكمة العدل العليا رقم ٨٨ سنة ٦١ مجلة نقابة المحامين، السنة العاشرة، العدد الأول ص ٧٠٧.

المطلب الثاني طبيعة القوانين المؤقتة لدى الفقه الأردني

يرى الفقه الأردني في مجموعة وجوب اعتبار القوانين المؤقتة من قبيل القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتمويضاً، ولذلك نعى هذا الفقه على محكمة العدل العليا اعتبار هذه القوانين من قبل الأعمال التشريعية التي تتمتع بحصانة رقابة الإلغاء^١.

ويأسف الفقه الأردني لما استقر من اجتهاد لدى محكمة العدل العليا يخالف ما انعقد عليه إجماع الفقه وما استقر بشأنه القضاء على الصعيدين العربي والغربي من وجوب اعتبار القوانين المؤقتة مجرد قرارات إدارية حتى تتمكن تلك المحكمة من بسط الرقابة عليها وتقوم بإلغائها حال التحقق من عدم مشروعيتها^٢.

ويشير هذا الفقه إلى أن "محكمة العدل العليا لو اعتبرت القوانين المؤقتة من قبيل القرارات الإدارية - تمشياً مع الفقه والقضاء الإداريين - لما كانت مهزلة القوانين المؤقتة على الشاكلة التي ظهرت بها موجودة، ذلك إن محكمة العدل العليا قد أثبتت منذ انشائها أنها تصلح لأن تكون الدرع الواقي للدفاع عن حريات وحقوق الأفراد في مواجهة كل سلطة تعدي على هذه الحقوق وتلك الحريات. ولكن لسوء الحظ أن يجيء اجتهاد المحكمة بالنسبة لتكييف القوانين المؤقتة على الصورة التي جاء بها، مما أدى إلى عدم تمكينها من إلغائها كما تلغى القرارات الإدارية، ولم يبق لها إلا أن تراقب هذه القوانين من حيث دستوريتهما.

١ الدكتور عادل الحيارى: المرجع السابق، ص ٦٧٩، الدكتور حنا إبراهيم نده: المرجع السابق، ص ١٩.

٢ الدكتور محمود حافظ: القضاء الإداري في الأردن ١٩٨٧، ص ١٢٦، ص ١٥٣.

وناشد هذا الفقه - محكمة العدل العليا أن "ترجع عن قضائها السابق وأن تعتبر القوانين من قبيل القرارات كما هو عليه الوضع في القضاء العربي والأجنبي لكي يكون للمحكمة الحق في إلغاء هذه القرارات كلما كانت غير مشروعة"^١.

وإذا كان الفقه الإداري الأردني في مجموعة ينمى على قضاء محكمة العدل العليا اعتبار القوانين المؤقتة من قبيل الأعمال التشريعية التي تتجو من رقابة الإلغاء، إلا أن هناك اتجاهاً فقهياً وجدناه قد ذهب إلى تأييد القضاء الصادر عن هذه المحكمة فأنتهى البعض إلى القول: "وأرى أن اتجاه محكمة العدل العليا يتمشى والدستور ذلك أن المشرع الدستوري قد أراد اعتناق المعيار الموضوعي لا الشكلي بالنسبة للقوانين المؤقتة، ودليل ذلك أنه قد عاملها معاملة القوانين العادية وذلك طبقاً للفقرة الثانية من المادة ٩٤ التي قضت بأنه "يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين العادية وذلك من ناحية الإصدار والنشر حتى أنه أطلق عليها عبارة القوانين على الرغم من صدورها من السلطة التنفيذية"^٢.

اتفاق الفقه والقضاء بشأن طبيعة القوانين المؤقتة بعد موافقة مجلس الأمة عليها

إذا كان الخلاف قد إحتدم قضاءً حول طبيعة القوانين المؤقتة في الفترة ما قبل عرضها على مجلس الأمة، إلا أن هذا الخلاف لم يثر بشأن طبيعة هذه القوانين بعد إقرار البرلمان لها فتأخذ في نظر كل من الفقه والقضاء صفة القوانين العادية.

١ الدكتور عادل الحيارى: المرجع السابق، ص ٦٨٢ وقد أشار سيادته إلى الآثار السيئة من الناحية نتيجة اعتبار هذه القوانين إعمالاً تشريعية لقرارات الإدارية. مؤلفه ص ٦٨٠ وما يعدها.
٢ الدكتور محسن خليل: السلطة والحرية، ١٩٨٦، ص ١٠٧.

المبحث الثالث

موقفنا من طبيعة القوانين المؤقتة

ونحن من جانبنا نؤيد الاتجاه الذي تبنته محكمة التمييز من اعتبار القوانين المؤقتة في الفترة قبل إقرار البرلمان لها مجرد قرارات إدارية تنظيمية، وأنه يكون للمحاكم أن تبسط رقابتها على هذه القوانين شأنها في ذلك شأن الأعمال الإدارية، ذلك أن هذه المحكمة قد تبنت المعيار الشكلي في التمييز بين القانون والقرارات في إعطاء التكييف القانوني السليم للقوانين المؤقتة، ولا مشاحة في القول بأن حكم التمييز السابق يمثل في نطاق القضاء الأردني إثراء قانونياً لا شبهة لظل الشك فيه، وكان أولى بمحكمة العدل العليا أن تسبق محكمة التمييز في غرس هذا الثراء لكونها المحكمة المختصة بحماية مبدأ المشروعية والحريصة دائماً على وجوب اتفاق جميع أعمال الإدارة وأحكام القانون والدستور، وباعتبارها الدرع الواقعي لحقوق وحرريات الأفراد في مواجهة أي تعسف أو تعد تقوم به السلطة التنفيذية تجاه تلك الحقوق والحرريات.

ولذلك فإننا نشاطر الفقه الأردني الرأي في عدم تأييد محكمة العدل العليا فيما ذهبت إليه من اعتبار القوانين المؤقتة من قبيل الأعمال التشريعية وليس من قبيل القرارات الإدارية حتى تجعل هذه القوانين متمتعة بحصانة ضد رقابة الإلغاء شأنها في ذلك شأن سائر القوانين العادية، ونرى أن الحيثيات التي تضمنها قضاء المحكمة العليا لا يبرر بالضرورة إضفاء الصفة التشريعية على القوانين المؤقتة، فالقول بأنه "يتضح من نص المادة ٩٤ من الدستور أنه في الأوقات التي يكون فيها مجلس الأمة غير منعقد أو منحلاً يختفي مبدأ الفصل بين السلطات وتجمع السلطة التنفيذية إلى جانب مهام الإدارة ووظيفة التشريع" أمر لا يتنكر له الفقه حتى القائل منه باعتبار القوانين المؤقتة مجرد أعمال إدارية.

حقاً إن السُّلطة التنفيذية في ظل غياب البرلمان تقوم بمهمة التشريع وتحل محل السُّلطة التشريعية في إصداره، ولكن هذا الحل لا يكون بصفة أصلية، بل بصفة استثنائية ومؤقتة، لما تحتمه ظروف الاستعجال وعدم التأخير من ناحية، وفرض غياب البرلمان من ناحية أخرى، فإذا ما أصدرت السُّلطة التنفيذية في هذه الحالات تشريعات يكون لها قيمة القانون، فليس معنى ذلك بالاحتم أن يكون لها طابع القانون، إذ أن هناك فارقاً بين قوة العمل وطبيعته، فليس كل عمل له قوة القانون يكون له طابع القانون.

ومن ثم فإننا ننعى على محكمة العدل العليا في أحكامها السابقة عدم إتفاق الأسباب والحيثيات التي تبنتها في هذه الأحكام مع النتيجة التي خلصت إليها. وهي اعتبار القوانين المؤقتة التي تصدر في غياب البرلمان من قبيل الأعمال التشريعية أي لها طابع التشريعات التي يصدرها البرلمان، وكان الأجدر في رأينا أن تستهدي المحكمة في قضائها السابق بما يجمع عليه الفقه والقضاء المقارن من مبادئ مستقرة بشأن التمييز بين القانون والقرار حتى تخلص إلى نتيجة نبتغيها جميعاً من عدم تحصين أعمال السُّلطة التنفيذية من رقابة الإلغاء باعتبار هذه القوانين أعمالاً إدارية، لا أعمالاً تشريعية مساوية للقوانين العادية كما ذهبت إلى ذلك المحكمة، فكأنها - بقضائها السابق - تسير في اتجاه عكسي لما تحرص عليه المحاكم العليا في جميع الدول من أن يكون باب القضاء فيها مفتوحاً على مصراعيه أمام أي طعن بالإلغاء يقدم ضد أعمال الإدارة، وينحو القضاء فيها نحو التضييق قدر المستطاع من دائرة التحصين فيجعلها مقصورة على نطاق جد ضيق من أعمال السُّلطة التنفيذية ذات الطابع السيادي، بالمعنى الضيق لهذا التعبير.

من المادة ٩٤، للوصول إلى أن المُشرع قد اعتمد المعيار الموضوعي أو المادي في تعريف القانون، وأنه أطلق عليها عبارة القوانين المؤقتة رغم صدورها من السُلطة التنفيذية، لا نرى التسليم بذلك لأن المُشرع لو أراد لها أن تكون قانوناً كالقوانين العادية لما أطلق عليها وصف المؤقتة، ولما كان بحاجة إلى أن يسوى بينهما في المعاملة لكون هذه المساواة أمراً مفترضاً بالنسبة للقوانين، مؤقتة كانت أو عادية، مادامت تحمل هذه التسمية^١.

ونرى - على العكس من ذلك - أن النص من جانب المُشرع الدستوري على معاملة القوانين المؤقتة معاملة القوانين العادية من حيث الإصدار والنشر دليل أكبر على اختلاف القوانين المؤقتة عن القوانين العادية باعتبار أن كل منها يختلف عن الأخرى من حيث الطابع ومن حيث النظام القانوني، وإلا لما أعوزه النص صراحة على المساواة في المعاملة بينهما من حيث القوة ومن حيث الإصدار والنشر، ونعتقد أن الخطأ الذي وقع فيه المُشرع الدستوري الأردني - من ناحية الفن التشريعي أو الصياغة - باستعمال اصطلاح القانون المؤقت، بدلاً من اصطلاح المرسوم بقانون أو اللوائح، هو الذي أدى إلى تضارب أحكام القضاء الأردني بشأن تكييف طبيعة هذه القوانين، وهو الذي أدى في اعتقادنا بالمحكمة العليا في الأردن إلى غلق باب الطعن إزاء هذه القوانين بحسبانها من قبيل الأعمال التشريعية لا الأعمال الإدارية.

على أن الزميل عادل الحيارى من الفقه الأردني - والقائل باعتبار القوانين المؤقتة قرارات إدارية - يشير إلى أنه "يلاحظ إن محكمة العدل العليا قد استندت في عدم إعطاء الحق لنفسها بإلغاء القوانين المؤقتة إلى كونها من قبيل الأعمال التشريعية وأنه إذا كان هذا السبب معقولاً فكان على محكمة العدل العليا أن تزيج الأعمال التشريعية التي تقوم بها السُلطة التنفيذية، بموجب المادتين ١١٤، ١٢٠ من الدستور، وتدعها خارج نطاق القرارات الإدارية، لتكون منطوية مع نفسها، ذلك

١ في هذا المعنى انظر الدكتور السيد صبري: النظم الدستورية في البلاد العربية ١٩٥٦، ص ٢٩٠.

أنه من المسلمات أن الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية بموجب هاتين المادتين تعتبر من قبيل الأعمال التشريعية وفق رأي المجلس العالي لتفسير الدستور، وهذه نتيجة لا يمكن الأخذ بها، وبالتالي فإن القول بأن القوانين المؤقتة من الأعمال التشريعية لا يحول دون اعتبارها من قبيل القرارات الإدارية. وقد أشار الزميل إلى حكم محكمة العدل العليا رقم ٦٣/٤١ والذي اعتبرت فيه المحكمة القوانين المؤقتة من قبيل الأعمال التشريعية وكذلك إلى القرار رقم ١ لسنة ١٩٦٥ الصادر من المجلس العالي لتفسير الدستور^١.

ونحن وإن كنا نشاطر الزميل الرأي في عدم تأييد قضاء المحكمة العليا الذي اعتبر القوانين المؤقتة من قبيل الأعمال التشريعية، أي من قبيل القوانين التي تنجو من رقابة الإلغاء، فإننا لا نسايره في التجني على قضاء المحكمة العليا عندما ذكر "أن المحكمة لم تكن منطقية مع نفسها بامتناعها عن اعطاء الحق لنفسها بالرقابة على القوانين المؤقتة تأسيساً على اعتبار القوانين المؤقتة من قبيل الأعمال التشريعية وأعطت لنفسها هذا الحق بالنسبة للأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية بموجب المادتين ١١٤، ١٢٠ من الدستور، بالرغم من أن المجلس العالي للتفسير قد اعتبر هذه الأنظمة من قبيل الأعمال التشريعية".

إننا نخالف الزميل الرأي لما يتضمنه قوله من تجاوز واضح وغير مقبول، الأمر الذي أدى به هو نفسه إلى الوقوع في منعطف قانوني يصعب الخلاص منه، فمن ناحية، نرى أن المحكمة قد قصدت باعتبار القوانين المؤقتة "من قبيل الأعمال التشريعية" أي باعتبارها قوانين، الأخذ بالمفهوم الضيق لتعبير التشريع وعليه فإنها كانت منطقية مع نفسها حينما ذهبت إلى عدم أحقيتها بالرقابة عليها باعتبارها من قبيل الأعمال التشريعية، أي من قبيل القوانين الصادرة عن البرلمان.

١ الدكتور عادل الحيارى: المرجع السابق، ص ٦٨٠ هامش رقم (١).

ومن ناحية ثانية أنه بالرجوع إلى القرار رقم (١) لسنة ١٩٦٥ الصادر عن المجلس العالي - المنصوص في المادة ٥٧ من الدستور - والذي يختص - فيما يختص - بتفسير نصوص الدستور والقانون، نجد أنه قد تعرض فقط لمدى "حق التشريع" الذي تملكه السلطة التنفيذية، في شأن الموضوعات التي أشارت إليها المادة ١٢٠ من الدستور، دون أن يشير هذا القرار لا من قريب أو بعيد إلى المقصود بالتشريع أو الأعمال التشريعية، وما إذا كانت الأعمال التي تصدرها السلطة التنفيذية، في خصوص الموضوعات التي تختص بها والتي تضمنتها المادة ١٢٠، لها قوة القانون من عدمه.^٢

كما أن المجلس العالي لتفسير القوانين قد تصدى لبيان المقصود بالتشريع بصفة عامة بالقرار الصادر رقم ٣ لسنة ١٩٥٦ والذي قرر بمقتضاه^٣ بناء على قرار مجلس الوزراء الصادر في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٧/١٠/١٩٥٥ اجتمع المجلس العالي لتفسير حكم المادة ١٢٢ من الدستور ليعلم هل أن صلاحية ديوان تفسير القوانين المنصوص عليها في هذه المادة مقصورة على تفسير القوانين أم أنها تشمل تفسير الأنظمة أيضاً.

١ قرار المجلس العالي المنشور في الجريدة الرسمية العدد ١٩٥٣، ص ٩٥٢ الصادر بتاريخ ٢٦/٦/١٩٦٥ والذي سيأتي التعليق عليه في خاتمة البحث.

٢ وكان موضوع التفسير يتعلق بالمادة ١٢٠ والتي نصت على أن "التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها واسماؤها ومنهج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحيتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك". وقد طلب من المجلس العالي بيان:

١. ما إذا كان من الجائز إصدار قانون بالتنظيمات الإدارية وتنظيم شؤون الموظفين أم أن ذلك يجب أن يكوناً بنظام؟

٢. وبفرض أن تنظيم شؤون الموظفين يجب أن يتم بنظام فما هو مصير قانون الخدمة المدنية رقم ٤٨ لسنة ١٩٦٣؟

٣ نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٦/١/١٩٥٦ العدد ١٢٠٧ صفحة ١١٩٠.

وبعد الإطلاع على كتاب نائب رئيس الوزراء المؤرخ ١٠/١٠/١٩٥٥ وكتاب رئيس ديوان المحاسبة المؤرخ ١٩٥٥/٩/٢٨ وتدقيق نصوص الدستور تبين لنا ما يلي:

١. إن المادة ١٢٣ المطلوب تفسيرها تنص على ما يلي (للدیوان الخاص حق تفسير نص أي قانون لم تكن المحاكم قد فسرتة إذا طلب إليه ذلك رئيس الوزراء).
٢. أن المادة ٣١ من الدستور تنص على أن (الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط إن لا تتضمن ما يخالف أحكامها).
٣. إن المادة ١٢٠ منه تنص على أن (التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحيتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك).

ومن هذه النصوص يتضح أن التشريع في هذه المملكة حسبما نص عليه الدستور يصدر في ثلاث صور:

- الأولى: في صورة قانون من مجلس الأمة بموجب المادة (٢٥) من الدستور.
- الثانية: في صورة نظام تنفيذي من مجلس الوزراء الغرض منه إيراد الجزئيات والتفصيلات اللازمة لنفاذ القانون بموجب المادة (٣١) من الدستور.
- الثالثة: في صورة نظام مستقل تصدره السلطة التنفيذية بمقتضى المادة ١٢٠ من الدستور كتشريع أصيل لا تنفيذاً لقانون قائم.

ونرى أنه ليس المراد من كلمة القانون الواردة في المادة المطلوب تفسيرها ما يصدر عن مجلس الأمة فحسب، وإنما تتناول جميع المشاريع التي تصدر بالأوضاع المعتادة المبينة في الدستور، إذ أن هذه الكلمة مستعملة هنا بالمعنى العام الشامل وليس بالمعنى الخاص الضيق.

ولهذا فإن النظام بنوعيه التنفيذي والمستقل يدخل في مفهوم كلمة (القانون) المشار إليها لأنه لا يخرج عن كونه إما تشريعاً أصيلاً يُوضع بالاستناد إلى أحكام الدستور ذاته أو تشريعاً ثانوياً يُوضع لتنفيذ أحكام القانون وفي حدوده كما أسلفنا القول.

فالمجلس إذن كان بصدد تبيان معالم صلاحية ديوان تفسير القوانين، وهل هي مقصورة على تفسير القوانين فقط أم أنها تشمل تفسير الأنظمة، منتهياً إلى أن الديوان يملك تفسير أي قاعدة أو نص يطلق عليه لفظ تشريع بالمعنى الواسع، يستوي أن يرد هذا النص في قانون صادر عن البرلمان أو في نظام يصدر عن السلطة التنفيذية، وتبعاً لذلك نرى أن المجلس العالي قد استعمل مدلول التشريع والأعمال التشريعية بمعنى واسع ليضم كل قاعدة قانونية تصدر عن مجلس الأمة في صورة قانون، أو تصدر عن السلطة التنفيذية في صورة نظام. وهو أمر لم يكن يجول في ذهن قضاة المحكمة العليا الذين قصدوا باستعمالهم تعبير "من قبيل الأعمال التشريعية"، لاستبعاد ولاية المحكمة من نظر القوانين المؤقتة، المدلول الضيق لتعبير التشريع أي القانون دون المدلول الواسع الذي استعمله المجلس العالي للتفسير، وإلا لكانت المحكمة قد قبلت الطعن في القوانين المؤقتة باعتبارها تشريعات فرعية، ولما كان لموجة النقد التي استهدفت قضاء هذه المحكمة محلاً في هذا الخصوص.

ومن ناحية ثالثة، إن المحكمة العليا لم تقع في تناقض كما ذهب إلى ذلك الزميل حينما رفضت إعطاء الحق لنفسها بإجراء الرقابة على القوانين المؤقتة باعتبارها من قبيل الأعمال التشريعية، وحينما أعطت نفسها هذا الحق بالنسبة للأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية بموجب المادتين ١١٤، ١٢٠ من الدستور، ذلك أن المحكمة قد بسطت رقابتها على هذه الأنظمة باعتبارها من قبيل التشريعات الفرعية، لا باعتبارها تشريعاً من قبيل التشريعات الصادرة عن البرلمان، ولذلك نرى أن المحكمة قد أصابت - على عكس ما يرى الزميل - حينما تصدت لإجراء

الرقابة على هذه الأنظمة عن طريق الطعن لتجاوز السُلطة بقولها "إن نص المادة ٦٧ من نظام التشكيلات الإدارية رقم ١ لسنة ١٩٦٧ الذي أناط بالمتصرف صلاحية نزع يد الفاصب عن العقار المفصوب، هو نص مخالف لقانون محاكم الصلح وقانون تسوية الأراضي اللذين أناطا هذه الصلاحية بالمحاكم، ولا يجوز منحها لأية سُلطة أخرى إلا بموجب قانون عملاً بالمادة ١٠٢ من الدستور. لهذا يعتبر نص المادة ٦٧ مخالفاً للقانون ولا يعمل به ويعتبر قرار المتصرف بنزع اليد قراراً صادراً عن جهة غير مختصة^١".

١ محكمة العدل العليا رقم ٦٧/٢٠ بتاريخ ١٩/٤/١٩٦٧، مجلة نقابة المحامين، السنة الخامسة عشرة، العدد الخامس، ص ٥٢٨.

الفصل الثالث

الرقابة على دستورية
المراسيم بقوانين
والقوانين المؤقتة

الفصل الثالث
الرقابة على دستورية
المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة

سوف نعالج في هذا الفصل الرقابة على دستورية المراسيم بقوانين في البحرين والقوانين المؤقتة في الأردن في المبحثين التاليين:

- المبحث الأول: في رقابة دستورية المراسيم بقوانين في البحرين.
- المبحث الثاني: في رقابة دستورية القوانين المؤقتة في الأردن.

الرقابة على دستورية المراسيم بقوانين في البحرين

لم تخضع المراسيم بقوانين الصادرة عن الملك في حالة الضرورة لرقابة الدستورية في ظل أحكام الدستور البحريني الصادر عام ١٩٧٣، وظل الحال على هذا النحو حتى صدر الدستور الحالي للمملكة عام ٢٠٠٢ وصدر قانون المحكمة الدستورية بالمرسوم بقانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٢ الذي أخضع هذه المراسيم لرقابة المحكمة الدستورية، وتبعاً لذلك سوف نعرض لإنعدام الرقابة على دستورية المراسيم بقوانين في حالة الضرورة قبل صدور الدستور الحالي عام ٢٠٠٢ وقبل إنشاء المحكمة الدستورية، ثم نعرض بعد ذلك لخضوع هذه المراسيم لرقابة الدستورية بعد صدور هذا الدستور وإنشاء المحكمة الدستورية وذلك في مطلبين على النحو التالي:

- **المطلب الأول:** في إنعدام الرقابة على دستورية المراسيم بقوانين في الفترة السابقة على صدور دستور ٢٠٠٢ وقبل إنشاء المحكمة الدستورية.
- **المطلب الثاني:** في إقرار الرقابة على دستورية المراسيم بقوانين بعد صدور الدستور الحالي وإنشاء المحكمة الدستورية.

الفصل الثالث

الرقابة على دستورية
المراسيم بقوانين
والقوانين المؤقتة

الفصل الثالث
الرقابة على دستورية
المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة

سوف نعالج في هذا الفصل الرقابة على دستورية المراسيم بقوانين في البحرين والقوانين المؤقتة في الأردن في المبحثين التاليين:

- المبحث الأول: في رقابة دستورية المراسيم بقوانين في البحرين.
- المبحث الثاني: في رقابة دستورية القوانين المؤقتة في الأردن.

المبحث الأول

الرقابة على دستورية المراسيم بقوانين في البحرين

لم تخضع المراسيم بقوانين الصادرة عن الملك في حالة الضرورة لرقابة الدستورية في ظل أحكام الدستور البحريني الصادر عام ١٩٧٣، وظل الحال على هذا النحو حتى صدر الدستور الحالي للمملكة عام ٢٠٠٢ وصدر قانون المحكمة الدستورية بالمرسوم بقانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٢ الذي أخضع هذه المراسيم لرقابة المحكمة الدستورية، وتبعاً لذلك سوف نعرض لإنعدام الرقابة على دستورية المراسيم بقوانين في حالة الضرورة قبل صدور الدستور الحالي عام ٢٠٠٢ وقبل إنشاء المحكمة الدستورية، ثم نعرض بعد ذلك لخضوع هذه المراسيم لرقابة الدستورية بعد صدور هذا الدستور وإنشاء المحكمة الدستورية وذلك في مطلبين على النحو التالي:

- **المطلب الأول:** في إنعدام الرقابة على دستورية المراسيم بقوانين في الفترة السابقة على صدور دستور ٢٠٠٢ وقبل إنشاء المحكمة الدستورية.
- **المطلب الثاني:** في إقرار الرقابة على دستورية المراسيم بقوانين بعد صدور الدستور الحالي وإنشاء المحكمة الدستورية.

المطلب الأول

انعدام الرقابة على دستورية المراسيم بقوانين

قبل صدور الدستور الحالي للمملكة ٢٠٠٢

وانشاء المحكمة الدستورية

عدم خضوع هذه المراسيم لرقابة الدستورية في ظل أحكام الدستور
البحريني ١٩٧٣ شأنها في ذلك شأن القوانين

تضمن دستور ١٩٧٣ حكماً مفاده تعليق مباشرة الرقابة على دستورية القوانين
واللوائح على قانون يصدر يبين الجهة المختصة بالرقابة، فنص في المادة ١٠٣
منه على أن "يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات
المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح".

غير أن القانون الذي تمنى المُشرع الدستوري إصداره لتحديد الجهة التي يُوكل
إليها أو يُنَاط بها أمر الرقابة لم يصدر حتى صدور الدستور في ١٤ فبراير ٢٠٠٢.
وأمام الفراغ التشريعي الذي زامن الفترة بين دستور ١٩٧٣ ودستور ٢٠٠٢ نشأ
خلاف في الفقه حول إمكانية قيام المحاكم برقابة دستورية القوانين واللوائح
عن طريق الدفع الفرعي، وانقسم الفقه بين مؤيد ومُعارض، مُؤيد يقر للمحاكم
بحق رقابة الدستورية بالامتناع عن تطبيق القانون إذا دفع أمامها بعدم دستورية
نص قانون أو لائحة^١، ومُعارض يرفض مباشرة المحاكم العادية لرقابة دستورية
القانون، بحجة أن الدستور حينما أناط هذه الرقابة بمحكمة خاصة لم تنشأ بعد
يكون قد استبعد أية رقابة تمارسها المحاكم العادية سواء عن طريق الدفع أو عن
طريق الدعوى الأصلية.

١ راجع في رقابة الامتناع أو رقابة الدفع مؤلفنا "القانون الدستوري - تحليل النظام الدستوري المصري
في ضوء المبادئ الدستورية العامة"، ١٩٨٣، ص ٢٤٥.

القضاء البحريني لم يقر لنفسه في هذه الفترة بحق رقابة دستورية القوانين واللوائح

لقد اعتمد القضاء البحريني موقف الفقه المعارض لقيام الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، وفي ذلك قررت محكمة الاستئناف العليا في ٢ مايو ١٩٩٤ بأنه "ليس ثمة رقابة الآن على دستورية القوانين لا من قبل الجهة القضائية الخاصة التي نص عليها الدستور لأنها لم تنشأ بعد ولا من جانب المحاكم لأن المشرع بهذا النص الدستوري قد أوكل هذا الأمر إلى جهة قضائية خاصة وقد استبعد كل رقابة أخرى من جانب القضاء العادي سواء أكانت رقابة إلغاء أصلية أو رقابة امتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور...".^١

وأيدت محكمة التمييز البحرينية هذا الاتجاه بحكمها الصادر في ٣٠ أكتوبر ١٩٩٤ جاء فيه أن "المشرع الدستوري أناط سلطة الفصل في دستورية القوانين إلى الجهة القضائية التي يصدر قانون بتعيينها، وكان عدم صدور هذا القانون ليس من شأنه إضافة اختصاصها إلى المحاكم العادية التي لم يناط بها أصلاً".^٢

والذي يستخلص من الأحكام السابقة أن القضاء البحريني قد رفض أن يقر لنفسه بحق رقابة دستورية القانون واللوائح، ولما كانت المراسيم بقوانين التي يصدرها الملك في حالة الضرورة تعد من قبيل اللوائح، فإننا نستطيع القول بأن هذه المراسيم لم تخضع لرقابة الدستورية في الفترة السابقة على إصدار الدستور الحالي.

١ حكم محكمة الاستئناف العليا بتاريخ ٣ مايو ١٩٩٤، الاستئناف رقمي ٣/١٩٩٣/٣ و ٣/١٩٩٣/٩/٥٦٢.
٢ حكم محكمة التمييز الصادر في ٣٠ أكتوبر ١٩٩٤، الطعن رقم ٩٨ لسنة ١٩٩٤ قضائية.

المطلب الثاني

إقرار الرقابة على دستورية المراسيم بقوانين

بعد صدور الدستور الحالي للملكة ٢٠٠٢

وانشاء المحكمة الدستورية

خضوع المراسيم بقوانين لرقابة الدستورية بعد صدور الدستور الحالي
وانشاء المحكمة الدستورية

حينما صدر الدستور البحريني عام ٢٠٠٢ نص على إنشاء المحكمة الدستورية وأناط بها مهمة مباشرة الرقابة على دستورية القوانين واللوائح حيث نصت المادة ١٠٦ منه على أن "تتشأ محكمة دستورية من رئيس وستة أعضاء يعينون بأمر ملكي لمدة يحددها القانون وتختص بمراقبة القوانين واللوائح ...". وفي ١٤ فبراير ٢٠٠٢ صدر المرسوم بقانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٢ بإنشاء المحكمة الدستورية وازعاً الأسس الخاصة بتنظيم المحكمة والإجراءات التي تتبع أمامها. ونصت المادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة على أن "تتشأ في مملكة البحرين محكمة دستورية تعتبر هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها". ونصت المادة ١٦ من ذات القانون على أن "تختص المحكمة دون غيرها بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح"، وإنشاء هذه المحكمة أصبح من الممكن القول بقيام الرقابة على دستورية القوانين واللوائح بطريق الإلغاء عن طريق محكمة مركزية واحدة.

المراسيم بقوانين في حالة الضرورة تخضع لرقابة الدستورية قبل
وبعد إقرار البرلمان لها

أ. المحكمة الدستورية تختص برقابة دستورية المراسيم بقوانين قبل
إقرار البرلمان لها

تخضع المراسيم بقوانين لرقابة الدستورية في الفترة ما بين إصدارها وإقرار
البرلمان لها، حيث تعتبر في هذه الفترة بطبيعتها أعمالاً إدارية، فهي لوائح يكون

لها قُوَّة القانون، فتستطيع أن تعدل قوانين قائمة أو تلغيها دون أن يعد هذا التعديل أو الإلغاء مُتضمناً -بطبيعية الحال- لأية مخالفة لمبدأ المشروعية، فالتعديل أو الإلغاء الذي يجري بمقتضى المراسيم بقوانين لا يمكن اعتباره مخالفة للقانون. ومن ثم فلا يتصور الطعن عليها بعدم المشروعية العادية أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة الكبرى المدنية بالبحرين، ولا أمام القضاء الإداري في الدول التي تتبنى نظام القضاء المزدوج، فالوجه الوحيد الذي يُمكن الطعن بمقتضاه على هذه المراسيم هو مخالفتها لأحكام الدستور (المشروعية الدستورية) وهو الذي تختص به المحكمة الدستورية كما سنرى.

ولذلك لا نرى صحة ما ذهب إليه البعض من جواز الطعن بعدم مشروعية هذه المراسيم أمام القضاء النظامي في البحرين باعتبارها قرارات إدارية بقوله "إن لوائح الضرورة لا تعد قوانين في المرحلة السابقة على العرض والإقرار بل تظل قرارات إدارية ويجوز الطعن عليها أمام المحاكم صاحبة الاختصاص في النظر في المسائل الإدارية، المحكمة الكبرى المدنية بحسب النظام القضائي في مملكة البحرين، أو من اختصاص القضاء الإداري في الدول ذات القضاء المزدوج".

لقد فات على الزميل العزيز أن تمتع المرسوم بقانون بقوة القانون وإمكانية قيامه بتعديل القوانين القائمة أو إلغائها لا يتضمن خرقاً لمبدأ المشروعية الذي تختص الدائرة الإدارية بالمحكمة الكبرى المدنية بالرقابة عليه، وإن الوجه الوحيد الذي يمكن تصوره والطعن بموجبه هو مخالفة المرسوم لأحكام الدستور فيتضمن الأمر خرقاً للمشروعية الدستورية والتي تتكفل بحمايته المحكمة الدستورية وحدها في البحرين وفقاً لأحكام الدستور وأحكام قانون المحكمة.

١ المستشار سالم محمد سالم الكواري: عضو المحكمة الدستورية - المحكمة الدستورية في البحرين ٢٠٠٤.

استئثار المحكمة الدستورية في البحرين برقابة دستورية المراسيم بقوانين

إن النظام القانوني البحريني يتبنى النظام المركزي في الرقابة على دستورية القوانين واللوائح^١، فهو يمنح الاختصاص برقابة الدستورية لمحكمة واحدة هي المحكمة الدستورية، ومن ثم يتمتع على غيرها من المحاكم العادية في الدولة نظر الطعون في المراسيم بقوانين المؤسسة على مخالفة الدستور. ويكون عليها أن تقضي بعدم اختصاصها بنظر هذه الطعون، إذ يتمتع عليها أن تمارس أي نوع من أنواع الرقابة على دستورية القوانين أو اللوائح بما فيها المراسيم بقوانين. كما يتمتع على هذه المحاكم إبان نظر قضية مرفوعة أمامها إذا ما دفع أمامها بعدم دستورية نص في المرسوم أن تمتنع عن تطبيقه لمخالفته لأحكام الدستور لإنتفاء نظام الرقابة عن طريق الدفع الفرعي بعدم الدستورية في البحرين Le controle par voie d'exception d'inconstitutionnalité، بل يكون عليها في مثل هذه الحالة أن توقف الدعوى إذا ما قدرت جدية الدفع، وتكلف صاحب الشأن بالإلتجاء إلى المحكمة الدستورية للحكم بدستورية أو عدم دستورية النص محل الدفع. لا سبيل إذن لممارسة رقابة الدستورية إلا عن طريق المحكمة الدستورية وحدها صاحبة الاختصاص الاستثنائي برقابة الدستورية.

وضع المراسيم بقوانين الصادرة قبل إنعقاد المجلس الوطني في ٢٠٠٢/١٢/١٤

لقد ثار التساؤل بعد تشكيل المجلس الوطني واجتماعه عما إذا كان يتوجب عرض المراسيم بقوانين الصادرة قبل ذلك على المجلس الوطني لإقرارها وإكتمال صحتها القانونية وفقاً للمادة ٢٨ من الدستور، وهل يتوجب تطلب سائر الشروط التي تطلبها المادة السابقة في تلك المراسيم.

لقد أجاب الدستور الصادر سنة ٢٠٠٢ على هذين التساؤلين بنصه في المادة ١٢١ فقرة (ب) على أنه "استثناء من حكم الفقرة الثانية من المادة (٢٨) من هذا

١ راجع لنا القانون الدستوري: تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة،

الدستور يبقى صحيحاً ونافذاً كل ما صدر من قوانين ومراسيم بقوانين ومراسيم ولوائح وأوامر وقرارات وإعلانات معمول بها قبل أول اجتماع يعقده المجلس الوطني ما لم تعدل أو تلغ وفقاً للنظام المقرر بهذا الدستور .

ومفاد النص السابق فيما يتعلق بالمراسيم بقوانين محل البحث:

أولاً: اعتبار كل ما صدر من مراسيم بقوانين قبل أول اجتماع يعقده المجلس الوطني صحيحة وناظمة فلا يتوجب عرضها على المجلس الوطني، ولا يشترط لصحتها توفر الشروط التي تتطلبها المادة ٢٨ من الدستور كشرط الضرورة - الغيبة - العرض، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الدستورية بجلسة ٢٧ ديسمبر ٢٠٠٤ برفض الدعوى الدستورية بشأن المراسيم بقوانين رقم ٤٢ الخاص بالسُلطة القضائية، ورقم ٤٦ الخاص بالإجراءات الجنائية، ورقم ٤٧ المتعلق بالصحافة والطباعة والنشر والصادرة في عام ٢٠٠٢، وقد استندت المحكمة في رفضها للدعوى الدستورية بصور هذه المراسيم قبل إنعقاد أول جلسة للمجلس الوطني، الأمر الذي تمسك به الطاعنون والتي لا تختص المحكمة برقايبته.

ثانياً: إنه إذا كانت المراسيم بقوانين الصادرة قبل إجتماع المجلس الوطني لا يشترط لصحتها ونفاذها توفر الشروط التي تتطلبها المادة ٢٨ من الدستور، وبالتالي لا يخضع مدى توفر هذه الشروط لرقابة المحكمة الدستورية، فإنه استثناء من ذلك تخضع هذه المراسيم لقيود المشروعية الدستورية، أي لعدم مخالفتها لأحكام الدستور طالما أن الدستور قد أعطى لها قيمة القانون، ومن ثم يتوجب موافقتها وعدم مخالفتها موضوعياً لأحكام الدستور نصاً وروحاً باعتبار أن الدستور يحتل قمة النظام القانوني في الدولة الذي يجب أن يتوافق مع قواعده وأحكامه كل القواعد والأحكام التي تدنوها في المرتبة تبعاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية.

ب. المحكمة الدستورية تختص برقابة دستورية المراسيم بقوانين حتى بعد إقرار البرلمان لها

قلنا أن المراسيم بقوانين وفقاً للرأي الراجح تتحول بعد إقرار البرلمان لها إلى قوانين وتفقد صفتها كقرارات إدارية يجوز الطعن عليها بعدم دستورتيتها أمام المحكمة الدستورية شأنها في ذلك شأن القوانين العادية، كما يكون للمحاكم القضائية إذا ما دفع أمامها بعدم دستورية هذه المراسيم - بعد إقرارها - وقدرت جدية الدفع أو كان الدفع بادئ الجدية أن تُوَقَّف السير في الدعوى المنظورة أمامها، وتكلف صاحب الشأن بالحصول على حكم بدستورية أو عدم دستورية المرسوم محل الدفع، كما يكون لهذه المحاكم أيضاً أن تحيل من تلقاء نفسها المرسوم بقانون المخالف للدستور بعد إقراره من البرلمان للمحكمة الدستورية إذا رأت عدم دستوريته.

وتنيسط رقابة المحكمة الدستورية على جميع الشروط التي تتطلبها المادة ٢٨ من الدستور لإصدار المراسيم بقوانين، والتي تتمثل في غيبة المجلس الوطني، وانتهاء خلال هذه الفترة حالة ضرورة تسوغ للسلطة التنفيذية سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتمل التأخير لحين إنعقاد المجلس الوطني، ثم موافقة المجلس على هذه المراسيم عند انعقاده.

على أن أهم الشروط التي يمكن أن تكون من الناحية العملية أكثر محلاً للرقابة من جانب المحكمة هو شرط الضرورة، إذ غالباً ما تلجأ السلطة التنفيذية إلى إصدار مثل هذه المراسيم بزعم الضرورة حيث لا تكون هناك ضرورة لا في حدها الأقصى، والتمثلة بالكوارث أو الأزمات، ولا في حدها الأدنى المتمثلة في الحاجة الملحة والتعجيل في إصدار مثل هذه المراسيم. وفي حالة افتقاد المرسوم لشرط الضرورة تقضي المحكمة ببطلانه وزوال ما يكون له من قوة القانون.

المبحث الثاني

الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة في الأردن

إن الدساتير الأردنية المتعاقبة حتى دستور ١٩٥٢ جاءت خلواً من نص يتعلق بتقرير رقابة دستورية القوانين، عادية كانت أو مؤقتة، فلا هي أقرت للقضاء بحقه في إجراء تلك الرقابة ولا هي منعت من مباشرة هذا الحق، الأمر الذي يؤدي إلى التساؤل عن مدى موقف القضاء الأردني من مشكلة الرقابة على دستورية القوانين ومدى الإقرار لنفسه بحقه في مباشرة تلك الرقابة.

رقابة الامتناع هي الأسلوب الرقابي لدستورية القوانين في حالة صمت الدستور

إن الأسلوب الوحيد المتصور تطبيقه في الرقابة على دستورية القوانين - عند غياب النص الدستوري - في الأردن. وفي حالة قبول القضاء الأردني الإقرار لنفسه بمباشرة رقابة الدستورية هو أسلوب الدفع الفرعي بعدم الدستورية، أي رقابة الامتناع دون أسلوب الدعوى الأصلية أي رقابة الإلغاء، ذلك أن هذا النوع الأخير من الرقابة يتطلب وجود نص صريح في الدستور يجيزه، ويحدد المحكمة المختصة بإجرائه، وهو ما سكتت عنه الدساتير الأردنية المتعاقبة.

ويفترض طريق الدفع بعدم الدستورية أن يكون هناك دعوى منظورة أمام القضاء، سواء كانت هذه الدعوى مدنية أو إدارية أو جزائية .. إلخ ويراد فيها تطبيق قانون معين، فيدفع صاحب الشأن بعدم دستورية ذلك القانون لمخالفته للدستور، وبالتالي عدم تطبيقه في الدعوى المنظورة، ومن ثم يكون اختصاص القضاء بفحص دستورية القانون على نحو عارض، أي بمناسبة دعوى منظورة أمامه، لا بطريق أصلي أو مباشر، وإذا ما انتهت المحكمة من فحصها للقانون - المدفوع بعدم دستوريته - إلى أنه مخالف لأحكام الدستور، وثبت صحة إيداع صاحب الشأن إمتناع المحكمة عن تطبيقه وفصلت في الدعوى تبعاً لذلك.

١ ومن ثم لا يجوز للمحكمة أن تتعرض لأمر دستورية قانون ما من تلقاء نفسها إذ الأمر يتوقف على طلب صاحب الشأن ويكون ذلك عن طريق إثارة الدفع بعدم الدستورية.

ويُلاحظ أنه ما دامت الرقابة تُمارس عن طريق الدفع الفرعي، فإن إثارة مدى دستورية القانون لا تتقيد بمدة معينة، لأن الدفع بعدم الدستورية يجوز إثارته متى حانت مناسبته أياً كانت المدة التي انقضت على صدور القانون، كما أن المحكمة لا تقضي - في نظام الرقابة عن طريق الدفع - بإلغاء القانون المخالف للدستور وإنما تمتنع عن تطبيقه بصدد النزاع المعروض عليها، ومن ثم يكون لحكم المحكمة حجية نسبية ومقصورة على النزاع المطروح أمامها مما لا يؤثر في بقاء القانون المدفوع بعدم دستوريته، فيظل سارياً وناظراً في سائر الحالات الأخرى إلى أن يتم إلغاؤه أو تعديله من جانب السلطة التشريعية، كما أن امتناع المحكمة عن تطبيق القانون المخالف للدستور لا يقيد غيرها من المحاكم، بل ولا يقيد ذات المحكمة في أحكامها اللاحقة، إذ يجوز لها العدول عن رأيها الأول، فإذا كانت المحكمة قد امتنعت عن تطبيق قانون ما لعدم دستوريته في نزاع معين، فإنه يجوز لذات المحكمة أن تطبق ذات القانون في نزاع آخر إذ رأت دستوريته، وحتى لو كان الخصوم في الدعوى المطروحة هم ذات الخصوم في الدعوى السابقة التي امتنعت فيها المحكمة عن تطبيق القانون لعدم دستوريته متى اختلف موضوع الدعوى، فالحكم الصادر عن القضاء في هذا الخصوص يحوز حجية نسبية فقط فلا يكون له حجية مطلقة.

ورقابة الامتناع عن طريق الدفع لا تتقرر لمحكمة معينة في النظام القضائي وإنما تثبت لجميع المحاكم على اختلاف أنواعها واختلاف درجاتها.

وإذا كانت الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية تفترض وجود نص في الدستور يجيزها ويحدد المحكمة المختصة بإجرائها، فإن الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية لا تتطلب وجود مثل هذا النص. فسكوت الدستور لا يمنع من قيامها. وهذا ما انتهى إليه الفقه الدستوري في غالب الأحيان عند سكوت المشرع الدستوري عن تنظيم الرقابة، بالقول بأن المشرع الدستوري يجيز ضمناً فكرة الرقابة وإن كان بطريق الدفع الفرعي، وأسس هذا الفقه تفسيره على أن إعطاء القضاء

مهمة الفصل في المنازعات وتطبيق حكم القانون عليها بفرض عليه واجب تفسير القانون وتبيان حكمة فيما يعرض عليه من أفضية، فإذا ما وجد القضاء تعارضاً بين قانونين وجب عليه إعمال قواعد التفسير المتعارف عليها، فيعد القانون الأحدث ناسخاً للقانون الأقدم فيما يوجد بينهما من تعارض. كما يجب عليه أن يرجح حكم القانون الأعلى على حكم القانون الأدنى منه درجة، ومن ثم يكون من واجب القاضي إنزال حكم الدستور وإهدار القانون العادي، متى كان هذا الأخير قد تضمن أحكاماً مخالفة لأحكام الدستور.^١

موقف القضاء الأردني من الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة
والآن نتساءل عن موقف القضاء الأردني من مشكلة الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة، فهل أقر لنفسه بهذا الحق في الرقابة كلما أثار الخصوم في الدعوى المنظورة أمامه دعواً بعدم دستورية قانون مؤقت مزمع تطبيقه استناداً لما جاء في عجز المادة (٩٤) من الدستور "ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب ألا تخالف أحكام هذا الدستور قوة القانون؟ أم أنه - القضاء - قد رفض الإقرار لنفسه بهذا الحق؟".

الإجابة على هذا التساؤل تقتضي التعرض لموقف كل من محكمة التمييز ومحكمة العدل العليا في المطالبين التاليين:-

المطلب الأول: في موقف محكمة التمييز من الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة.
المطلب الثاني: في موقف محكمة العدل العليا من الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة.

١ Michel Henry Fabre. Principes republicains de droit constitutionnel 1977. p171.
Jacques cadart. Institutions politiques et droit constituionnel 1975. T.I.p.114
Andre Hauriou. Droit constitutionnel et institutions politique. 1975. p.343.
Benoit. Jeaneau. Droit Constitutionnel et institutions Juridique. 1978. p.57.
الدكتور كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية رسالة دكتوراه ١٩٦٠، الدكتور ثروت بدوي: القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر ١٩٧١، ص ١٤٣ وما بعدها، الدكتور محمد حسين عبدالعال: القانون الدستوري ١٩٧٥، ص ١٥٨ وما بعدها، الدكتور رمزي طه الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة

المطلب الأول

موقف محكمة التمييز

من الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة

يبدو أن الدفع بعدم دستورية القوانين المؤقتة كان لا يثار في الغالب من الحالات إلا بمناسبة دعاوى لها طابع إداري، أي حينما يتعلق الأمر بمنازعة في قرار إداري صادر بالتطبيق لأحكام قانون مؤقت، الأمر الذي يخرج عن اختصاص المحاكم النظامية ويدخل في اختصاص محكمة العدل العليا، باعتبارها محكمة إدارية. وهذا ما يبرر ندررة الأحكام الصادرة - بعدم الدستورية- من القضاء النظامي بشأن القوانين المؤقتة.

على أنه يبين من استقراء بعض الأحكام التي أصدرتها محكمة التمييز، أن هذه المحكمة قد اتجهت نحو الإقرار لنفسها بالحق في الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة^١ كما أقرت للمحاكم النظامية بصلاحيته التثبت من دستورية القوانين المؤقتة المراد تطبيقها في الدعاوى المنظورة كلما دفع أمامها بعدم دستورية قانون من هذه القوانين.

ومن أهم الأحكام التي أصدرتها محكمة التمييز في هذا الخصوص الحكم الصادر بتاريخ ١٩٦٧/٩/٢٤ في القضية رقم ٦٧/١٢ وتتلخص وقائمه في أن أحد الأفراد قد تضرر من تنفيذ قانون قناة الغور الشرقية مدعياً أمام محكمة بداية عمان أن التفسير السليم للمادة (١٠٢) من الدستور تقضي بعدم جواز سحب ولاية المحاكم النظامية من النظر في أي أمر من الأمور المدنية، إلا إذا فوض القانون حق القضاء في هذا الأمر إلى محكمة خاصة، ذلك أن غاية المشرع من تقرير هذه المادة أن يكون هناك مرجع قضائي للنظر في المنازعات المدنية والتجارية.

١ هذا ونلاحظ أن محكمة التمييز قد باشرت رقابة دستورية الأنظمة التي تصدر عن السلطة التنفيذية بالامتناع عن تطبيقها في الدعاوى المنظورة إذا ما دفع أمامها بعدم دستورتها من ذلك: حكمها الصادر في القضية رقم ١٩٥٨/٧٢ حيث جاء فيه "أن حكم المادة (٦٢) من نظام الموظفين الذي أناط بمحكمة الاستئناف حق محاكمة الموظفين كمحكمة أول درجة مخالف لأحكام الدستور ولا يجوز الاستناد إليه في محاكمة المتهم أمام محكمة الاستئناف"، حكم التمييز رقم ١٩٥٨/٧٤ مجلة نقابة المحامين السنة السادسة العدد الثامن، ص ٦٠٧ (قرارات جزائية).

ولما كانت المادة ٢ فقرة ٩ من قانون قناة الغور الشرقية أناطت بمجلس السُّلطة تسوية الحقوق المدنية المتنازع عليها من قبل مالكي الأرض الواقعة ضمن منطقة قناة الغور الشرقية ومستأجريها، وجعلت قرارات السُّلطة غير قابلة لأية طريقة من طرق الطعن، فإن هذه المادة تكون متعارضة مع الدستور، لان مجلس السُّلطة، وهو مرجع إداري، لم يعد أمام أصحاب العلاقة مرجع قضائي للنظر في النزاع المدني بين المالكين والمستأجرين.

غير أن محكمة بداية عمان رفضت الدفع بعدم دستورية قانون قناة الغور الشرقية مقررته في حكمها الصادر ١٩٦٦/٩/٢٦ القضية رقم ٦٦/٩١ "أن المحاكم النظامية لا تملك صلاحية بسط رقابتها على دستورية القوانين وبالتالي فهي لا تستطيع أن تتعرض لدستورية المادة ٢ فقرة ٩ من هذا القانون" وقضت برد الدعوى وقد تصدق الحكم الصادر من محكمة بداية عمان من محكمة الاستئناف.

ولما وصل الأمر إلى محكمة التمييز، بنى المميز عريضة دعواه على الأسباب التالية:

١. "أخطأت محكمة الاستئناف إذ قررت انه لا صلاحية للمحاكم النظامية للتعرض لدستورية القوانين، وذلك لان الدستور الأردني لم يمنع المحاكم من التعدي لبحث دستورية القوانين، كما انه نسق للمحاكم النظامية أن تبحث هذه الناحية في القرار التمييزي ٥٨/٧٤.

٢. بالتناوب أخطأت محكمة الاستئناف في عدم التعرض لدستورية القوانين المؤقتة وذلك لان القانون المؤقت يعتبر قراراً إدارياً تنظيمياً، ومن المعلوم انه يحق للمحاكم أن تبسط رقابتها على دستورية أو قانونية القرارات الإدارية سيما وأن الدستور نص على أن القوانين المؤقتة يجب ألا تخالف حكم الدستور.

٣. بالتناوب، فإن قانون سُلطة قناة الغور الشرقية مخالف لأحكام الدستور.
- المادة ١٠٢ - لأنه منح سُلطة إدارية حق الفصل في نزاع هو بطبيعته نزاع
حُقوقى، وحجب هذه الصلاحية أمام المحاكم النظامية - المادة (٢) (هـ) من
القانون المذكور.

٤. بالتناوب اخطات محكمة الاستئناف إذ قررت أن موضوع النزاع يدخل
ضمن اختصاص السُلطة، وذلك لان صلاحية السُلطة مقيدة في وجوب تسجيل
القيم التي قدرتها لجنة تقدير قيم الأراضي العينية بمقتضى المادة (٩) من
قانون قناة الغور الشرقية لسنة ١٩٦٢.

وبعد التدقيق الذي أجرته محكمة التمييز تبين لها أن البند (د) من الفقرة
التاسعة للمادة الثانية من قانون قناة الغور الشرقية الذي كان نافذ المفعول أثناء
صدور قرار سلطة قناة الغور الشرقية المشار إليه في الدعوى تنص على أن "تسوية
الحقوق بين المستأجر وصاحب الأرض تجرى بالطريقة التي تراها السُلطة ملائمة
ويكون قرارها بهذا الخصوص قطعياً".

كما أن الفقرة (هـ) المضافة للفقرة التاسعة المشار إليها بموجب القانون رقم
٢٥ لسنة ١٩٦٥ تنص على أنه (في جميع حالات التصرف الواردة في هذه الفقرة
تجرى تسوية الحقوق بين الطرفين بالطريقة التي يقررها مجلس السُلطة ويكون
قراره غير خاضع لأية طريقة من طرق الطعن. وقد تأيد هذا النص بالقانون
الجديد رقم ٢٧ لسنة ١٩٦٦ (قانون تنظيم شؤون المصادر الطبيعية).

وانتهت محكمة التمييز مقررة في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٦٧/٩/٢٤ "وحيث أن
النزاع موضوع الدعوى هو نزاع يدخل في نطاق حالات التصرف المنصوص عليها
في الفقرة التاسعة سالف الذكر. فإن الفصل به يدخل ضمن اختصاص مجلس

السُّلطة طبقاً للنصوص المشار إليها، ويكون ما ذهبت إليه محكمة الاستئناف من أن المحكمة النظامية غير مختصة للنظر بالدعوى مُتفقاً وأحكام القانون. إما قول المميز أن ما ورد بالقانون المذكور من حيث إناطة حق الفصل بالنزاع بمجلس السُّلطة بصورة قطعية يخالف الدستور فقول لا يستند إلى أساس صحيح. ذلك لأن النصوص المتعلقة بهذه المسألة لا تخالف أحكام الدستور. إذ أن المادة ١٠٢ من الدستور قد نصت على أن المحاكم النظامية تمارس حق القضاء على الأشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية بما فيها الدعاوى التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها باستثناء المواد التي قد يفوض فيها حق القضاء إلى محكمة مدنية أو محاكم خاصة بموجب أحكام هذا الدستور أو أي تشريع آخر نافذ المفعول.

وحيث أن قانون قناة الغور الشرقية الذي هو تشريع خاص قد أناط صلاحية تسوية الحقوق المنصوص عليها في الفقرة التاسعة المشار إليها لمجلس السُّلطة الذي يعتبر في هذه الحالة بمثابة محكمة خاصة، فإن المحاكم النظامية لا تملك حق القضاء في هذه الحقوق لأنها من المواد المستثناة التي فوض فيها حق القضاء إلى محكمة خاصة طبقاً لنص المادة ١٠٢ من الدستور، وعليه قررت المحكمة رد التمييز وتأييد الحكم المميز^١.

١ حكم محكمة التمييز بتاريخ ١٩٦٧/٩/٢٤ رقم القضية ٦٧/١٢ مجلة نقابة المحامين، السنة الخامسة عشرة، العدد العاشر، ص ١٠٩٤.

والذي يبين من قضاء التمييز أن المحكمة قد افترضت - دون أن تذكر على نحو صريح - أن من حقها بسط رقابتها على دستورية القوانين المؤقتة، وذلك بقيامها بالتثبت من أن النصوص المدفوع بعدم دستورتيتها تتفق وأحكام المادة ١٠٢ من الدستور وهو ما يستفاد من قولها (أن النصوص المتعلقة بهذه المسألة لا تخالف أحكام الدستور).

على هذا النحو اعترفت محكمة التمييز بحق رقابة دستورية القوانين العادية كُلمًا أثير أمامها دفع بعدم دستورتيتها، كما اعترفت لبقية المحاكم النظامية بصلاحيته التحقق من دستورية القوانين المطلوب تطبيقها في الدعاوى المنظورة.^١

١ حكم محكمة التمييز الحقوقية القضية رقم ١٩٥٨/٧٤ مجلة نقابة المحامين، السنة السادسة، العدد الثامن، ص ٦٠٧ (قرارات جزائية).

وقد كانت المحاكم النظامية دون التمييز تتنكر لحقها في الرقابة على دستورية القوانين من ذلك حكم محكمة استئناف القدس رقم ٢١٢ لسنة ٥٢ حيث جاء فيه "والذي نراه بصدد هذه النقطة أن المادة (٦) من قانون تعديل قانون الإدارة العامة رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٩ قد تضمنت الإقرار بشرعية جميع القوانين والأنظمة والأوامر التي أصدرها جلالته الملك أو الحاكم العسكري أو الحاكم الإداري واعتبارها مرعية وناهضة المفعول إطلاقاً دون أي استثناء، ولهذا لا يجوز التعرض لشريعة هذه القوانين والأنظمة والأوامر طالما أقرها مجلس الأمة وصدقها جلالته الملك وليس من حق محكمتنا مناقشة دستورية القوانين".

انظر حكم محكمة استئناف القدس القضية رقم ٥٢/٢١٢ بتاريخ ١٨/١١/١٩٥٣ مجلة نقابة المحامين، السنة الثانية، العدد الثاني، ص ١٠٦ وما بعدها. وانظر أيضاً حكم بداية عمان واستئناف عمان الذي تم تمييزه بالقضية رقم ١٢ لسنة ٦٧ بتاريخ ٢٢/٩/١٩٦٧ مجلة نقابة المحامين، السنة الخامسة عشر، العدد العاشر، ص ١٠٩٤.

ويعيب الفقه الأردني على المحاكم العادية - والتمييز - وهي المحكمة التي تتربع على عرش القضاء النظامي في الأردن - أنها قد أعطت لنفسها ولبقية المحاكم النظامية حق الرقابة على دستورية القوانين منذ عام ١٩٥٨ وكان على هذه المحاكم أن توفر على نفسها مغيبه نقص أحكامها بالاضطلاع على ما قرره محكمة التمييز في هذا الخصوص. الدكتور عادل الحياوي، المرجع السابق، ص ٣٠٤. ويتمتع الفقه الأردني لموقف هذه المحاكم قائلاً "لا ندري لماذا هذا التخوف من جانب المحاكم العادية بمختلف درجاتها ما دامت محكمة التمييز قد استقرت على الأخذ بهذا المبدأ منذ سنة ١٩٥٨" الدكتور عادل الحياوي مرجعه السابق، ص ٣٠٤، ٣٠٥.

المطلب الثاني

موقف محكمة العدل العليا من الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة اتجهت محكمة العدل العليا في أول الأمر إلى رفض الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة، على أن المحكمة ما لبثت أن عدلت عن اتجاهها السابق فأقرت لنفسها بالحق في الرقابة على دستورية هذه القوانين.

ونعرض لموقف محكمة العدل العليا الراض والمؤيد لرقابة دستورية القوانين المؤقتة في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: في رفض محكمة العدل العليا الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة
الفرع الثاني: في تقرير حق محكمة العدل العليا في الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة

الفرع الأول

رفض محكمة العدل العليا الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة

لقد رفضت محكمة العدل العليا في البداية الرقابة على دستورية القوانين العادية والمؤقتة، في الوقت الذي أعلنت فيه محكمة التمييز بحق القضاء النظامي بإجراء هذه الرقابة على دستورية هذين النوعين من القوانين.

وقد أثير بحث مدى اختصاص محكمة العدل العليا برقابة دستورية القوانين بمناسبة الفقرة (ب) من المادة (١١) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٧١ لسنة ١٩٥١، والتي نصت على أن "للمحكمة (العدل العليا) صلاحية إبطال أي إجراء أو رأي صادر بموجب نظام يخالف الدستور أو القانون بناء على شكوى المتضرر" وأثير التساؤل عما إذا كانت هذه الفقرة تعطى للمحكمة حق التثبت من دستورية القوانين وإبطال أي إجراء يصدر تبعاً لها إذا ما دفع أمام هذه المحكمة بعدم الدستورية"، هذا وقد رفضت محكمة العدل العليا أن تمارس الرقابة على دستورية القوانين مؤقتة كانت أو غير مؤقتة في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥١/١٠/٢٥ القضية رقم ١١/٥١/٦ حيث قررت أن البحث في هذه القضية "ينحصر في ثلاث نقاط الأولى فيما إذا كان قانون تعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية المؤقت رقم ٥١/٦٩ مخالفاً للدستور أم لا، والثانية إذا كان القانون مخالفاً للدستور هل يحق لهذه المحكمة بصفتها محكمة عدل عليا أن تبحث في دستوريته. والثالثة هل يعتبر هذا القانون ساري المفعول على الأفعال التي ارتكبت في الضفة الغربية خلافاً للمواد ٥٤/٤٨ - من قانون الجزاء باعتبار أن هذه المواد لم تكن سارية المفعول في الضفة الغربية حين ارتكابها لأن تلك المواد لم تشر بصفة قانونية".

”يستند وكيل المُستدعى في ادعائه بمخالفة القانون المذكور للدستور إلى أن له أثراً رجعياً بسبب انه يُفرض عقوبة على أفعال ارتكبت قبل صدوره خلافاً لما نصت عليه المادتان ٧ و٨ من الدستور، وإلى انه بذلك يحد من الحرية الشخصية التي كفلها الدستور، بينما المادة (٥٢) من الدستور اشترطت في القوانين المؤقتة أن لا تكون مخالفة لأحكامه“.

”وقال وكيل المُستدعى بخصوص النقطة الثانية أن البند الأول من الفقرة الثالثة من المادة (١١) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٧١ سنة ١٩٥١ خول محكمة العدل صلاحية النظر في إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع، وان للمحكمة الحق في صدد بحثها مشروعية التوقيف وعدمه أن تقر فيما إذا كان القانون الذي أوقف المُستدعى بموجبه قانوناً مخالفاً للدستور أم لا، وقد قال بشأن النقطة الثالثة انه لا يجوز تطبيق المواد ٤٨ - ٥٤ من قانون الجزاء في الضفة الغربية على أفعال ارتكبت قبل صدور قانون تعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٥١/٦٩ لان هذه المواد من قانون الجزاء لم تكن سارية المفعول في تلك الضفة عند ارتكاب الفعل ولم تنشر بصفة قانونية“.

”بعد التدقيق نرى أن نتناول بحث النقطتين الأولى والثانية معاً، حيث إن صلاحية هذه المحكمة بصفتها محكمة العدل العليا قد تحددت في الفقرة (٣) من المادة (١١) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٧١ لسنة ١٩٥١، وهذه الفقرة ببنديتها لم تخول محكمة العدل العليا حق مناقشة دستورية القوانين سواء أكانت قوانين مؤقتة أو غير مؤقتة.

ولهذا لا يبقى ثمة فائدة عملية من أن تبحث هذه المحكمة فيما إذا كان القانون رقم ١٩٥١/٦٩ الذي حوكم المُستدعى بموجبه مخالفاً لأحكام الدستور أو لا“^١.
على هذا النحو أعلنت محكمة العدل العليا على نحو صريح أنها لا تملك حق مناقشة دستورية القوانين المؤقتة والعادية على حد سواء.

١ محكمة العدل العليا ١١/٥١/٦ مجلة نقابة المحامين، السنة الأولى، العدد السابع ص ٣٢٥ وما بعدها.

ومن العجيب أن المحكمة قد استندت في قضائها السابق لاستبعاد حقها في مناقشة دستورية القوانين، إلى أن الفقرة الثالثة من المادة ١١ من قانون تشكيل المحاكم النظامية لم تخولها هذا الحق، فكأن محكمة العدل العليا قد علقت حقها في القيام برقابة الدستورية عن طريق الدفع الفرعي على وجود نص صريح يجيز لها القيام بالرقابة وهو ما يخالف المستقر عليه فقها وقضاء من أنه لا يشترط لتقرير هذا النوع من الرقابة (رقابة الدفع أو الامتناع) وجود نص صريح بتقريرها.

هذا وقد استمر اتجاه المحكمة في رفض رقابتها لدستورية القوانين المؤقتة. حيث قضت في ١٩٦٣/٦/٣ بأن "المجلس وحده هو المختص بمراقبة هذه القوانين (المؤقتة) من مختلف وجهات النظر (أي الشرعية والملائمة وإلغائها) وان رقابة القضاء مستبعد بقوة الدستور".^١

١ راجع محكمة العدل العليا القضية رقم ١٩٦٣/٦/٤١ مجلة نقابة المحامين، السنة الحادية عشر، العدد الرابع، ص ٢٧٢ وقد سبق أن أشرنا إلى وقائع الدعوى.

الفرع الثاني

تقرير حق محكمة العدل العليا في الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة

يبدو أن محكمة العدل العليا قد استشعرت حرجاً من موقفها السابق إزاء رفضها القيام برقابة دستورية القوانين، ورأت أن قيامها بهذه الرقابة عن طريق الدفع الفرعي أمر لا يتطلب وجود نص في الدستور يقررها أو يجيزها، وانتهت محكمة العدل العليا - متأثرة بالقضاء المصري - أنه لا مانع إذن يمنعها من التصدي لبحث دستورية القوانين ما دامت رقابتها لهذه الدستورية تجد حدها في تطبيق أو استبعاد تطبيق القانون دون الحكم بإلغائه أو وقف تنفيذه.^١

لذلك جاء اجتهاد محكمة العدل العليا بعدم تطبيق النص الوارد في قانون مؤقت حال كونه مخالفاً لأحكام الدستور إذا ما دفع أمامها بعدم دستورية ذلك النص. وهو ما قضت به المحكمة بتاريخ ٣/٤/١٩٦٧. القضية رقم ٦٧/٢٥ والتي تخلص وقائعها في أن أحد المواطنين الأردنيين قد رشح نفسه لعضوية مجلس النواب الأردني وكان قد أتم الثلاثين سنة شمسية من عمره في وقت الترشيح، غير أنه قد اعترض على هذا الترشيح مواطن آخر مستنداً في طعنه إلى "أن المعارض عليه المذكور لم يتم الثلاثين من عمره في أول كانون ثاني من السنة التي سيجري فيها الانتخاب، وان ترشيحه للنياحة بالنسبة لذلك غير مقبول عملاً بالمادة ١٧ (ج) من نفس القانون، وبعد استماع المحكمة لمرافعة الفريقين في جلسة علنية وتدقيق النصوص القانونية تبين لها أن المادة ٧٠ من الدستور تنص على أنه يشترط في عضو مجلس النواب أن يكون قد أتم ثلاثين سنة شمسية من عمره دون أن يكون ذلك في أول كانون ثاني".

١ وقد أشارت مجلة نقابة المحامين بالأردن إلى أن عدول محكمة العدل العليا عن موقفها الأول الراض لرقابة الدستورية والإقرار لنفسها بالحق في إجراء هذه الرقابة، بعد ذلك، كان نتيجة تأثرها باتجاه القضاء والفقهاء الإداريين في مصر. مجلة نقابة المحامين، السنة الخامسة عشرة، العدد الرابع، ص ٣٨٩.

لذلك انتهت المحكمة إلى صحة التشريع لاتفاقه وأحكام الدستور، وقررت رد الاعتراض المقدم، وقد جاء في حكمها أما ما ورد في الفقرة (ج) من المادة ١٧ من قانون الانتخاب المؤقت لمجلس النواب رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ من أنه يشترط في المرشح أن يكون قد أتم الثلاثين من عمره في أول كانون ثاني من السنة التي يجري فيها الانتخاب فهو مخالف للدستور، إذ أن المادة ٧٠ من الدستور لم تشرط أن يكون المرشح قد أتم الثلاثين من عمره في أول كانون ثاني من السنة التي يجري فيها الانتخابات، وإنما جاء النص مطلقاً وهو يجري على إطلاقه بحيث يقبل الترشيح للنيابة إذا كان المرشح قد أتم الثلاثين من عمره وقت الترشيح، وحيث أن قانون الانتخاب المشار إليه هو قانون مؤقت وقد نصت المادة ٩٤ من الدستور على أنه يجب أن لا تخالف القوانين المؤقتة أحكام الدستور، فإن الاشتراط الوارد في الفقرة (ج) سالف الذكر لا يعمل به. لهذا وبقطع النظر عن كون شهادة الميلاد المحفوظة في ملف دائرة الجوازات تتعلق بالمعترض عليه الثاني أم لا، فإن هذا المعترض عليه يكون حسب ادعاء المعترض والبينة التي قدمها قد أتم الثلاثين من عمره وقت الترشيح ويكون ترشيحه بالنسبة لذلك قانونياً^١.

محكمة العدل العليا تُقر لنفسها بحق رقابة دستورية القوانين تأسيساً على المبادئ الدستورية السليمة لرقابة الدستورية:

أن محكمة العدل العليا قد أعطت لنفسها الحق في رقابة دستورية القوانين كلما دفع أمامها بعدم دستورية القوانين المطلوب تطبيقها على ما يعرض عليها من أفضية ودون حاجة لوجود نص خاص في الدستور أو في قانون إنشاء المحاكم النظامية يخولها هذا الحق، ففي حكمها الصادر بتاريخ ١٩٦٧/٧/٢٢. رقم ٦٧/٤٤ قررت المحكمة (ومن الأصول المتفق عليها في هذا المجال، الأخذ بمبدأ فصل السلطات، كما هو مستفاد من المواد ٢٤-٢٧ من الدستور، ويُفهم من هذه النصوص أن الدستور وزع السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية

١ محكمة العدل العليا تاريخ ١٩٦٧/٤/٣، رقم القضية ٦٧/٣٥، مجلة نقابة المحامين، السنة الخامسة عشرة، العدد الرابع، ص ٢٨٩-٢٩١.

على هيئات ثلاث، فصل فيما بينها بصورة جعل استعمال السلطات لوظائفها ينتظمه دائماً تعاوناً متبادلاً بينها على أساس احترام كل منها للمبادئ التي قررها الدستور، فإذا وضعت السلطة التشريعية تشريعاً غير دستوري، لم تستطع أن تجبر السلطة القضائية على تطبيقه دون الدستور وإلا كان في هذا اعتداء من السلطة التشريعية على السلطة القضائية وكتاهما مستقلة عن الأخرى، وكتاهما خاضعة للدستور، ومن الواضح أن تشريعاً يصدر من جهة غير مختصة أو دون مراعاة لنص الدستور أو روحه، فإن على المحكمة أن لا تطبقه فيما يُعرض عليها من القضايا على اعتبار أن المحكمة تلتزم في تطبيقها للتشريعات المتفاوتة في القوة، تطبيق التشريع الأعلى عند تعارضه مع تشريع أدنى منه، وهي في ذلك لا تعتدي على السلطة التشريعية، ما دامت المحكمة لا تضع بنفسها قانون، ولا تقضى بإلغاء قانون، ولا تأمر بوقف تنفيذه، وغاية الأمر أنها تفاضل بين قانونين قد تعارضا، فتفصل في هذه الصعوبة، وتقرر أيهما الأولى بالتطبيق، وإذا كان القانون العادي قد أستبعد تطبيقه فمرد ذلك في الحقيقة والواقع إلى سيادة الدستور العليا على سائر القوانين، تلك السيادة التي يجب أن يلتزم بها كل من القاضي والمُشرع على حد سواء^١.

والحكم السابق وان تعلق بعدم دستورية قانون عادي، إلا إننا قد هدفنا من إيراد تبيان المدى الذي وصلت إليه المحكمة في اعتمادها للمبادئ والأصول الدستورية السليمة للإقرار لنفسها بحق رقابة دستورية القوانين عن طريق أسلوب الدفع الفرعي بعدم الدستورية.

ويرى الفقه الأردني أن محكمة العدل العليا قد تأخرت عن مثيلتها في الدول الأخرى في سبيل الوصول لإقتناع نفسها ببسط رقابتها على دستورية القوانين وهو ما يُؤخذ أيضاً على المحاكم النظامية بجميع درجاتها^٢.

١ محكمة العدل العليا رقم ٦٧/٤٤ مجلة نقابة المحامين، السنة الخامسة عشرة، العدد السادس، ص ٤٧-٥٩.
٢ ويشير الفقه الأردني إلى أنه يبدو أن المحاكم النظامية تمتدق أن هذه المسألة - لأهميتها - لا بد أن تكون من إختصاص أعلى محكمة في الدولة، وهو أمر يجزم بعدم كفايته لإمتناع هذه المحاكم عن القيام بممارسة حقها في الرقابة على دستورية القوانين. انظر الدكتور عادل الحيارى: المرجع السابق، ص ٣٢٢.

الخاتمة

تعرضنا خلال هذا البحث لموضوع تشريعات الضرورة في الدستور البحريني والدستور الأردني، فعالجنا شروط إصدارها، وطبيعتها، ومدى الرقابة الدستورية عليها، ورأينا أن هذه التشريعات تصدر عن السلطة التنفيذية، في غيبة البرلمان بالتشريع في أمور لا تحتمل التأخير لحين عودة البرلمان، ونرى أن نُشير في خاتمة هذا البحث إلى أمرين.

الأول: أن حق السلطة التنفيذية في إصدار هذه التشريعات يعد استثناء على الأصل العام وهو اعتبار البرلمان العضو صاحب الاختصاص الأصيل والولاية العامة في مجال التشريع.

والثاني: يتعلق بعدم توفيق المشرع الدستوري الأردني في إطلاق تعبير القوانين المؤقتة على ما يصدر عن السلطة التنفيذية من هذه التشريعات.

الأمر الأول: قيام السلطة التنفيذية بالتشريع بمقتضى المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة يعد استثناء على الأصل العام إذا كان الأصل العام في الدول الديمقراطية - التي تعتمد مبدأ الفصل بين السلطات - أن تتناط مهمة التشريع وإصدار القانون بالبرلمان باعتباره الممثل الحقيقي لإرادة الأمة مصدر السلطات، فيكون له أن يعالج ما يشاء من أمور باعتباره صاحب الولاية العامة بأمر التشريع، فهل أعتبر الدستور البحريني المجلس الوطني وأعتبر الدستور الأردني مجلس الأمة العضو الأصيل في مجال التشريع؟ وإذا كان الأمر كذلك فهل يعتبر كلاهما صاحب الولاية العامة في هذا الخصوص؟

المجلس الوطني في البحرين ومجلس الأمة في الأردن يعتبر كل منهما
العضو الأصلي في مجال التشريع
نصت المادة ٣٢ من الدستور البحريني على أن "السُّلطة التشريعية يتولاها الملك
والمجلس الوطني وفقاً للدستور، ونصت المادة ٢٥ من الدستور الأردني على "أن
تُتَاط السُّلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك".

وإزاء هذين النصين ذهب البعض من الفقه إلى أن الدستور في كل من البلدين
قد أناط السُّلطة التشريعية بالمجلس التشريعي (المجلس الوطني في البحرين -
مجلس الأمة في الأردن) والملك في كل من البلدين.

ويرجع ذلك في نظره إلى اعتبار عملية التصديق من جانب الملك على القانون -
بعد إقراره من البرلمان - عُنصراً من العملية التشريعية ذاتها لا عنصراً خارجاً
عنها، ويرى هذا الفقه أن من يملك هذا الحق يُعتبر عضواً أصيلاً في السُّلطة
التشريعية، وهو ما قرره المادتين ٣٥، ٧٠ من الدستور البحريني حيث نصت
الأولى على أن "ويختص - الملك - بالتصديق على القوانين وإصدارها" ونصت
الثانية على أنه "لا يصدر قانون إلا إذا أقره كل من مجلسي الشورى والنواب أو
المجلس الوطني بحسب الأحوال وصدق عليه الملك". وهذه الأحكام نص عليها
أيضاً الدستور الأردني في المادتين ٢١، ٩١ منه، فنصت الأولى على أن "الملك
يصدق على القوانين"، ونصت الثانية على أن "لا يصدر القانون إلا إذا أقره
المجلسان وصدق عليه الملك".

هذا رأى بعض الفقه وخاصة الفقه الأردني، أن الملك يعد عضواً أصيلاً في البرلمان
في العملية التشريعية وشريك على قدم المساواة مع البرلمان معه.

ونحن نرى أن الملك وإن كان يُعتبر عضواً مُساهمياً وأساسياً في العملية التشريعية
مع البرلمان في كلا البلدين بنص الدستور، حيث يكون له حق اقتراح القوانين

والتصديق عليها وإصدارها، إلا أنه لا يُعتبر شريكاً مُساوياً مع البرلمان في العملية التشريعية، ولم يشأ الدستور في كلا البلدين أن يساوي بين إرادة الملك والبرلمان، بل جعل هذا الأخير الهيئة المهيمنة على العملية التشريعية، وهو ما قصده كل من الدستور البحريني والدستور الأردني حين أقر كل منهما للملك بحق الاعتراض التوقيفي للقانون دون حق التصديق بالمدلول الفني بمعنى الكلمة^١.

وفي ذلك نصت المادة ٢٥ فقرة ج، د من الدستور البحريني على أنه مع مراعاة الأحكام الخاصة بتعديل الدستور إذا رد الملك مشروع القانون في خلال الفترة المنصوص عليها في البند السابق - ٦ أشهر من تاريخ رفعه إليه - إلى مجلسي الشورى والنواب، بمرسوم مسبب لإعادة النظر فيه حدد ما إذا كانت هذه الإعادة تتم في ذات دور الإنعقاد أو في الدور التالي له.

^١ ذلك أن اعتراض رئيس الدولة على القانون يتخذ إحدى صورتين:

اعتراض مطلق Veto absolu وهو ما يُسمى من الناحية الفنية بحق التصديق Droit de sanction واعتراض توقيفي Veto Suspensif أو اعتراض مؤقت.

ويكون حق الاعتراض مُطلقاً (أي حق التصديق) إذا استوجب الدستور موافقة رئيس الدولة على مشروعات القوانين التي أقرها البرلمان حتى تصبح نهائية، فإذا عرضت هذه = المشروعات واعتراض عليها رئيس الدولة، فإن المشروع يُعبر ويندرج ويمتنع إصداره، وعلى هذا النحو يعتبر حق التصديق عنصراً أساسياً في العملية التشريعية، والتصديق بالمعنى السابق يتعارض مع الديمقراطية التي تقوم على مبدأ سيادة الأمة أو السيادة الشعبية، إذ من شأن هذا الحق (حق التصديق) أن يجعل من إرادة رئيس الدولة إرادة تسمو على إرادة الأمة. ويكون اعتراض رئيس الدولة على مشروع القانون الذي أقره البرلمان - الممثل الحقيقي للأمة - بمثابة قبر له.

ويكون حق الاعتراض توقيفياً أو مؤقتاً إذا استوجب الدستور - في حالة اعتراض رئيس الدولة على مشروعات القوانين التي أقرها البرلمان - ضرورة رد هذه المشروعات إلى البرلمان خلال فترة معينة، فإذا أقرها البرلمان ثانية وجب إصدارها رغم اعتراض رئيس الدولة، ويستتبع ذلك أيضاً أنه في حالة رفض رئيس الدولة الموافقة على مشروع قانون ما أقره البرلمان ولم يرد إليه في خلال الفترة التي يحددها الدستور، فإن ذلك يعد تصديقاً ضمناً أي موافقة من جانبه على القانون ووجب تبعاً لذلك إصداره. ويسمى الحق في الحالة السابقة بحق الاعتراض التوقيفي أو المؤقت، لأن اعتراض رئيس الدولة لا يترتب عليه إعدام القانون أو قبره كما هو الشأن في حالة الاعتراض المطلق أو النهائي أي التصديق.

راجع مؤلفنا: القانون الدستوري تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة

وإذا أعاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو المجلس الوطني إقرار المشروع بأغلبية ثلثي أعضائه، صدق عليه الملك، وأصدره في خلال شهر من إقراره للمرة الثانية.

كما نصت المادة ٩٣ من الدستور الأردني على أن:

١. كل مشروع قانون أقره مجلسا الأعيان والنواب يُرفع إلى الملك للتصديق عليه.
٢. -----
٣. إذا لم ير الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة اشهر من تاريخ رفعه إليه أن يرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق.
٤. إذا رد مشروع أي قانون (ما عدا الدستور) خلال المدة المبينة في الفقرة السابقة وأقره مجلسا الأعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين وجب عندئذ إصداره، وفي حالة عدم إعادة القانون مُصدّقاً في المدة المعينة في الفقرة الثالثة من هذه المادة يعتبر نافذ المفعول وبحكم المُصدق. فإذا لم تحصل أكثرية الثلثين فلا يجوز إعادة النظر فيه خلال تلك الدورة على أنه يُمكن لمجلس الأمة أن يعيد النظر في المشروع المذكور في الدورة العادية التالية.

وطبقاً للنصين السابقين فإن حق الملك يكون مجرد حق اعتراض توقيفي للقانون لاحق تصديق بمعناه الذي يعني الاعتراض المطلق، إذ لا يستطيع إعدام مشروع القانون أو قبره بامتناعه عن التصديق، فكل ما له هو أن يرد مشروع القانون المعارض عليه إلى البرلمان الذي بمكنته التغلب على اعتراض الملك إذا أقر المشروع بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين ووجب إصداره الأمر الذي يدل على أن البرلمان في البحرين وفي الأردن يعتبر العضو الأصيل والمُهيمن على أمور التشريع وأن الملك وإن كان شريك له دور فاعل في العملية التشريعية إلا أنه لا يعتبر شريكاً مساوياً للبرلمان لهيمنة هذا الأخير في المجال التشريعي.

المجلس الوطني في البحرين ومجلس الأمة في الأردن يعتبر كل منهما صاحب الولاية العامة في أمور التشريع:

إن البرلمان في كلا البلدين - البحرين والأردن - يعتبر بحسب نصوص الدستور البحريني والدستور الأردني صاحب الولاية العامة في التشريع، فهو يستطيع أن يشرع بحرية في أي موضوع من الموضوعات، ويستطيع أن يتطرق بالتنظيم لأي مسألة تحلو له، فليس لتدخله التشريعي سقف محدد لا يستطيع تجاوزه. فكلما الدستوريين يعتمدان العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة التي تجعل البرلمان صاحب الولاية العامة في التشريع والسُّلطة التنفيذية صاحبة اختصاص محدود فيه.

المرسوم بقانون و القانون المؤقت يعتبران استثناء على الأصل العام

إذا كان كل من الدستور البحريني والدستور الأردني يجعل من البرلمان صاحب الولاية العامة في أمور التشريع، فإن تقرير الدستوريين لحق السُّلطة التنفيذية في التشريع بمقتضى مراسيم بقوانين أو قوانين مؤقتة لا يعدو أن يكون استثناء على الأصل العام، وهذا الاستثناء يجد مبرره في نظر المشرع الدستوري في أمرين:

١. فرض غيبة البرلمان أي غياب المرجع الأصل في أمور التشريع.
٢. توفر حالة من حالات الاستعجال التي تقتضي التشريع في الأمور التي لا تحتمل التأخير أو التأجيل لحين عودة البرلمان أو الانتظار حتى انعقاده، ولا شك أن تقرير هذا الاستثناء أمر تجيزه أغلبية الدساتير كاستثناء يرد على الأصل العام بحسبان أن التشريع أي إصدار القانون يكون من اختصاص البرلمان وحده صاحب الولاية العامة في هذا الخصوص.

ونتيجة اعتبار التشريع من جانب السُّلطة التنفيذية بمقتضى مراسيم بقوانين أو قوانين مؤقتة استثناء على الأصل العام، فيكون من الحكمة عدم توسع السُّلطة التنفيذية في إصدارها فلا تلجأ إليها إلا إذا توفرت فعلاً حالة من حالات الاستعجال تقتضي التشريع في أمر له أهميته ويخشى من التأجيل أو الانتظار حتى عودة البرلمان، وأن تراعي السُّلطة التنفيذية الشروط والضوابط المنصوص عليها في المادة ٢٨ من الدستور البحريني والمادة ٩٤ من الدستور الأردني فلا يتوسع في شأن تفسيرها باعتباره نصوصاً استثنائية.

الأمر الثاني: عدم توفيق المشرع الدستوري الأردني في إطلاق تعبير القوانين على القوانين المؤقتة

لما كانت مهمة إعداد القانون تُعتبر في الدول الديمقراطية التي تدين بمبدأ سيادة الأمة ومبدأ الفصل بين السلطات من اختصاص البرلمان، فإن ما يصدر عن السلطة التنفيذية من أعمال قانونية يكون لها طابع الأعمال الإدارية التي تدنو القانون في المرتبة حتى لو كان لهذه الأعمال قوة القانون ذاته^١.

ولما كان الدستور الأردني يجعل من الأمة مصدر السلطات^٢ ويقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، حيث أناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، وأناط السلطة التنفيذية بالملك فيتولاها بواسطة وزرائه^٣، فمقتضى ذلك أن ما يصدر عن السلطة التنفيذية من قواعد لا يمكن أن يكون لها صفة القانون، حتى في الفرض الذي تقوم فيه السلطة التنفيذية بالتشريع في غيبة البرلمان ولو أعطى الدستور لأعمالها قيمة القانون. فتعبير القانون لا يطلق إلا على القانون الذي يسنه البرلمان^٤ ونعتقد أن النظام القانوني في الأردن مازال على وفائه للمعيار الشكلي *La critère formelle* في تعريف القانون، باعتباره العمل الصادر من السلطة التشريعية وفقاً لإجراءات خاصة ينص عليها الدستور^٥، ومازال الفقه^٦ والقضاء يعتمدان في التمييز بين القانون واللائحة على الجهة مُصدرة العمل والإجراءات الواجبة الاتباع في شأن إصداره، فلا يقيمان وزناً للفكرة المادية أو الموضوعية في تعريف القانون على النحو الذي اعتمده الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة عام ١٩٥٨.

١ Leon Dugout: Traite de droit constitutionnel ٢ ed. T III

٢ المادة ٢٤ من الدستور.

٣ المادتان ٢٥، ٢٦ من الدستور.

٤ الدكتور السيد صبري: النظم الدستورية في البلاد العربية ١٩٥٤، ص ٢٩٠.

٥ راجع في المعيار الشكلي للقانون واعتباره أساس التمييز بينه وبين اللوائح بصفة عامة:

R. Carre. De Malberg. Contribution à la théorie général de l'Etat T. 1. 1920. P. 285 et suiv. La loi expression de la Volonte général 1931. P. 3. georges Vedel: Droit administratif 1968. P. 30. Andre Hauriou. Droit constitutionnel et institutions Politiques 1975. P. 1065. M. Waline. Les rapports entre la loi et le reglement avant et après la constitution de 1958. R. D. P. 1959. P. 700. Jacques Cadart. Institutions Politiques et Droit constitutionnel 1975. T 2 P. 855

٦ الدكتور محمود حافظ: القضاء الإداري في الأردن، ١٩٨٧، ص ١٢٧.

الدكتور عادل الحيارى: المرجع السابق، ص ٦٢٢.

على هذا النحو استقر الفقه على أن ما يصدر عن السُلطة التنفيذية من قواعد لا يمكن تسميتها قانوناً مهما كانت قوة هذه القواعد بل ولو كان بمقدورها إلغاء أو تعديل نصوص قانونية ملزمة^١.

وهو ما اضطرر عليه قضاء محكمة العدل العليا بالأردن في تعريفها للقرار استناداً للمعيار الشكلي بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سُلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وذلك بقصد إحداث مركز قانوني مُعين متى كان مُمكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة^٢.

وتبعاً للمعيار الشكلي الذي اعتنقه الفقه والقضاء الأردنيين يكون العمل تشريعياً (قانون) إذا كان صادراً من السُلطة التشريعية، ويكون إدارياً إذا كان صادراً عن إحدى السلطات الإدارية، كل ذلك بصرف النظر عن موضوع العمل أو القرار^٣.

على هذا النحو نرى أن تسمية التشريع الذي تصدره السُلطة التنفيذية لمواجهة حالة الاستعجال أثناء غيبة البرلمان بالقوانين المؤقتة تسمية غير موفقة من جانب واضعي الدستور الأردني، ويبدو أن ما نذهب إليه من عدم جواز تسمية هذه التشريعات "بالقوانين" قد ثار في ذهن المُشرع الدستوري الأردني، ليس فقط كما استند البعض إلى نعت هذه التشريعات بالقوانين المؤقتة تميزاً لها عن القوانين

١ الدكتور السيد صبري: النظم الدستورية في البلاد العربية ١٩٥٦، ص ٢٩٠، الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في البلاد العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي ١٩٧٤، ص ٦٩ - ٧٠.
٢ على سبيل المثال انظر:

حكم عليا رقم ٥٢ لسنة ٥٢ مجلة نقابة المحامين، السنة ٢، العدد ٢، ص ٧٠.

حكم عليا رقم ٤٠ لسنة ٦٣ مجلة نقابة المحامين، السنة ١٠، العدد ١٠، ص ٨٤١.

عدل عليا رقم ٥٨ لسنة ٦٣ مجلة نقابة المحامين، السنة ١٢، العدد ٨، ص ٥٥٥.

عدل عليا ٧٨/٥٦ مجلة نقابة المحامين السنة ٢٦، العدد ٨، ص ٩٧٠.

عدل عليا لسنة ٧٩ مجلة نقابة المحامين السنة ٢٨، العدد ٥، ص ٦٠٢.

٣ الدكتور محمود حافظ: القضاء الإداري والأردني، ١٩٨٧، ص ١٢٧.

العادية التي تصدر عن السلطة التشريعية^١، بل تأسيساً على أن المشرع قد أخضع هذه "القوانين المؤقتة" رغم التسليم لها بقوة القانون لتنظيم مقتضاه وجوب مصادقة البرلمان عليها في أول اجتماع يعقده والذي يملك "إقرار هذه القوانين أو تعديلها" كما يملك حق "رفضها"، وفي هذه الحالة يكون على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها، وفي نظرنا أن تسمية تشريعات غيبة البرلمان بالأردن بالقوانين المؤقتة كانت مقصودة حتى تكون هذه القوانين بمنجاة من الرقابة القضائية على دستورتيتها شأنها في ذلك شأن القوانين العادية الصادرة من البرلمان.

على أنه فضلاً عن عدم توفيق المشرع الدستوري في إطلاق تعبير القوانين المؤقتة، فقد جاءت هذه المادة مُعيبة من ناحية الصياغة، إذ حينما رغب المشرع في التسوية بين القوانين المؤقتة والقوانين العادية قرر أن يكون للقوانين المؤقتة قوة القانون، وهو تعبير غير موفق من جانب المشرع الأردني، إذ المفروض أن تكون القوانين - سواء كانت مؤقتة أو غير مؤقتة - لها قوة واحدة، وهي قوة القانون مادامت تحمل هذه التسمية^٢.

وكان بإمكان المشرع الدستوري أن يتفادى هذا النقد لو أنه استعمل منذ البداية اصطلاح المراسيم بقوانين أو أنظمة^٣، وهو الاصطلاح الشائع على الصعيدين الفقهي والقضائي، ثم قام بعد ذلك بإقرار التسوية بينها وبين القوانين العادية من حيث القوة، ففي هذه الحالة تكون صياغة النص السابق لا مطعن عليها، إلا أنه للأسف أدى خطأ المشرع الدستوري في إطلاقه تسمية القوانين المؤقتة على مراده بتشريعات الاستعجال إلى الوقوع في خطأ آخر يتعلق بالصياغة، فجاء النص مُعيباً من الناحية الفنية ومن ناحية الصياغة على حد سواء.

١ الدكتور السيد صبري: المرجع السابق، ص ٢٩٠، الدكتور عادل الحيارى: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ١٩٧٢، ص ٦٦٠.

٢ الدكتور السيد صبري: النظم الدستورية في البلاد العربية، ١٩٥٦، ص ٢٩٠.

٣ في نفس المعنى الدكتور محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن،

المُشرع الدستوري البحريني كان أكثر توفيقاً في تسمية تشريع الضرورة بالمرسوم بقانون

لقد استعمل المُشرع الدستوري في البحرين اصطلاح المرسوم بقانون للتعبير عن تشريع الضرورة، وهو ما جاء بالمادة ٢٨ من الدستور بقولها ”إذا حدث فيما بين ادوار انعقاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو في فترة حل مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز للملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون على أن لا تكون مخالفة للدستور.

وبذلك يكون المُشرع الدستوري البحريني قد استعمل الاصطلاح الذائع في جميع الدساتير العربية في المجالين الفقهي والقضائي، وهو اصطلاح المراسيم بقوانين.

وإذا كان استعمال المُشرع الدستوري البحريني لاصطلاح المرسوم بقانون للتعبير عن تشريع الضرورة قد جنبنا ما وجهه الفقه والقضاء الأردني من نقد لتعبير القوانين المؤقتة، فما يحمد له أنه جاء من الناحية القانونية كاشفاً عن الطابع الإداري لتشريع الضرورة باعتبار المرسوم لائحة أي عمل إداري وهو ما يتفق مع المعيار السائد في التفرقة بين اللائحة والقانون، أي المعيار الشكلي على الصعيدين الفقهي والقضائي.

وبذلك يكون المُشرع البحريني قد فرق بين طبيعة العمل وقوته القانونية، فهو وإن كان قد أقر للمرسوم بطابعه الإداري قبل إقرار البرلمان له، فقد أقر له في نفس الوقت بقوة القانون.

المراجع العربية

١. الدكتور إبراهيم درويش: نظرية الظروف الاستثنائية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة العاشرة العدد الرابع، ١٩٦٦.
٢. الدكتور إبراهيم عبدالعزيز شيخا: القانون الدستوري تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة ١٩٨٣.
- الدكتور إبراهيم عبدالعزيز شيخا: القضاء الإداري - مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري ٢٠٠٦.
٣. الدكتور أحمد مدحت علي: نظرية الظروف الاستثنائية ١٩٧٨.
٤. الدكتور السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دراسة مقارنة ١٩٧٨.
٥. الدكتور السيد صبري: النظم الدستورية في البلاد العربية ١٩٥٦، ومؤلفه مبادئ القانون الدستوري ١٩٤٩.
٦. الدكتور ثروت بدوي: القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر ١٩٧١.
٧. الدكتور حمدي عبدالرحمن: نظرية القانون ١٩٧٩.
٨. الدكتور حنا إبراهيم نده: القضاء الإداري في الأردن ١٩٧٢.
٩. الدكتور رمزي طه الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ١٩٧٠.
١٠. الدكتور سالم الكسواني: مبادئ القانون الدستوري ١٩٨٣.
١١. القاضي سالم محمد سالم الكواري: المحكمة الدستورية في مملكة البحرين - الطبعة الأولى ٢٠٠٤.
١٢. الدكتور سعد عصفور: النظام الدستوري المصري، دستور ١٩٧١، ١٩٨٠.
١٣. الدكتور سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في البلاد العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، ١٩٧٤.
١٤. الدكتور طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون.
١٥. الدكتور عادل الحيارى: القانون الدستوري والنظام الأردني ١٩٧٢.

١٦. الدكتور عبدالحميد متولي: القانون الإداري ١٩٣٨.
١٧. القاضي عبده الشخالبة: القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، بحث للماجستير، ١٩٨٨.
١٨. الدكتور كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، ١٩٦٠.
١٩. الدكتور محسن خليل بالإشتراك مع الدكتور سعد عصفور: القضاء الإداري ١٩٧٧.
٢٠. الدكتور محسن خليل: علاقة القانون باللائحة، دراسة مقارنة مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، السنة الرابعة عشرة ١٩٦٩ العدد الثالث والرابع.
- الدكتور محسن خليل: السُلطة والحرية مجموعة محاضرات ألقيت على طلبة الدراسات العليا بكلية الحقوق، الجامعة الأردنية، ١٩٨٦.
- الدكتور محسن خليل: القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة ١٩٦٨.
٢١. الدكتور محمد حسنين عبدالعال: القانون الدستوري، ١٩٧٥.
٢٢. الدكتور محمد فؤاد مهنا: مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، ١٩٧٣.
٢٣. الدكتور محمد كامل ليلة: مبادئ القانون الإداري - مقدمة القانون الإداري، ١٩٦٨ - ١٩٦٩.
٢٤. الدكتور محمود حافظ: القضاء الإداري في الأردن، ١٩٨٧.
- : القرار الإداري، دراسة مقارنة.
٢٥. الدكتور ناظم أحمد عارف: جوانب من التنظيم التشريعي للوظيفة العامة للملكة الأردنية الهاشمية: مجلة دراسات في القانون والإدارة، المجلد ١٣ العدد ٩.

المراجع الأجنبية

1. André Hauriou: Droit constitutionnel et Institutions Politiques. 1975.
2. Benoit Jenneau: Droit Constitutionnel et Institutions Juridiques. 1978.
3. Charles Debbasch: La Ve Republique. 1985.
4. Claude leclercq: Institutions Politiques et droit constitutionnel 2 ed.
5. Genevieve Camus: l'Etat de necessité en democratie. 1965.
6. Georges Burdeau: Droit consitutionnel et institutions Politiques. 18 ed. 1977.
7. Georges Vedel: Droit administratif. 1968.
8. Jacques Cadart: Institutions Politiques et droit constitution nel. 1975. T. 1.. T. 2.
9. J. De Soto: Lo loi et le reglement dans le Constitution du 4 Octobre. 1958. R. D. P. 1959.
10. M. Long, P. Weil, G. Brailant: Les grands arrest de la jurisprudence administrative 8 ed. 1984.
11. Michel Henry Fabre: Principes Republicains de droit constitutionnel. 1977.
12. M. Waline: Les rapports entre la loi et le reglement avant et après le constitution de 1958 R. D. P. 1959.
13. Pierre Stillmunkes: La classification des actes ayant force de la loi en droit Public Français. R. D. P. 1964.
14. R. Carré de Malberg: Contribution á la theorie general de l'Etat. T. I. 1920.

| الصفحة | الموضوع |
|--------|--|
| ٣ | مقدمة |
| ٧ | المبحث الأول غيبة البرلمان |
| ١٠ | الفصل الأول شروط إصدار تشريعات الضرورة "المراسيم بقوانين في البحرين والقوانين المؤقتة في الأردن" |
| ١١ | الحالة الأولى: حالة حل البرلمان |
| ١٢ | الحالة الثانية: الفترة ما بين أدوار الانعقاد |
| ١٤ | الحالة الثالثة: فترة ما بين فصلين تشريعيين |
| ١٥ | حالات الإرجاء والتأجيل |
| ١٦ | موقف الفقه الأردني بالنسبة لحالتي الإرجاء والتأجيل |
| ١٩ | موقف محكمة العدل العليا من الإرجاء والتأجيل |
| ٢٤ | المبحث الثاني حالة الاستعجال |
| ٢٤ | المقصود بحالة الاستعجال في المراسيم بقوانين في البحرين |
| ٢٧ | المقصود بحالة الاستعجال في القوانين المؤقتة في الأردن |
| ٢٣ | تقدير حالة الاستعجال أمر متروك للسلطة التنفيذية تحت رقابة البرلمان |
| ٣٥ | امتناع القضاء الأردني عن بسط رقابته على عنصر الاستعجال |
| ٣٩ | موقف الفقه الأردني من قضاء محكمة العدل العليا |
| ٤١ | موقفنا من قضاء محكمة العدل العليا بشأن امتناعها عن تقدير ظرف الاستعجال |
| ٤٦ | المبحث الثالث عدم مخالفة أحكام الدستور |
| ٤٨ | مدى قدرة المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة على تناول الموضوعات المحجوزة للمشرع |
| ٥٠ | موقف الفقه الأردني |

| الصفحة | الموضوع |
|--------|---|
| ٥١ | موقفنا مع مشكلة تصدي تشريعات الضرورة للمسائل المحجوزة للقانون |
| ٥٣ | المراسيم بقوانين في البحرين لها أن تعالج أي من الموضوعات التي أوجب الدستور تنظيمها بقانون |
| ٥٥ | موقف محكمة العدل العليا |
| ٥٦ | المبحث الرابع موافقة البرلمان |
| ٥٦ | ضرورة عرض المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة على البرلمان |
| ٥٧ | تحديد المقصود بالعرض |
| ٥٨ | أولاً: حالة عدم العرض |
| ٥٩ | أ. عدم عرض المراسيم بقوانين على المجلس الوطني في البحرين |
| ٦٠ | ب. عدم عرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة في الأردن |
| ٦٢ | المقصود بالاجتماع الذي يتوجب فيه عرض المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة |
| ٦٤ | ماذا لو تضمنت الإرادة الملكية بالدعوة لعقد الاجتماع الاستثنائي نظر المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة |
| ٦٦ | ثانياً: حالة العرض |
| ٦٨ | حالة إقرار المجلس للمراسيم بقوانين أو للقوانين المؤقتة والموافقة عليها كما هي |
| ٦٨ | حالة رفض المجلس إقرار المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة |
| ٧١ | حالة موافقة مجلس الأمة الأردني على القوانين المؤقتة بعد إجراء تعديل لبعض أحكامها |
| ٧٥ | حالة صمت البرلمان أو سكوته |
| ٧٧ | نفاذ المراسيم بقوانين أو القوانين المؤقتة |
| ٨٠ | الفصل الثاني طبيعة المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة |
| ٨٢ | المبحث الأول طبيعة المراسيم بقوانين في الدستور البحرين |

| الصفحة | الموضوع |
|--------|---|
| ٨٣ | المرسوم بقانون له طبيعة الأعمال الإدارية وإن كان له قوة القانون |
| ٨٢ | هل تتغير طبيعة المراسيم بقوانين بعد إقرار وموافقة المجلس الوطني عليها |
| ٨٢ | الإتجاه الأول: المراسيم بقوانين تبقى بعد إقرارها من البرلمان محتفظة بصفتها الإدارية |
| ٨٣ | المبحث الأول طبيعة المراسيم بقوانين في الدستور البحريني |
| ٨٤ | الإتجاه الثاني: تحول المراسيم بقوانين إلى قوانين بعد إقرار وموافقة البرلمان عليها |
| ٨٦ | رأينا في طبيعة المرسوم بقانون بعد إقرار وموافقة المجلس الوطني عليه |
| ٨٦ | المبحث الثاني طبيعة القوانين المؤقتة في الدستور الأردني |
| ٨٨ | المطلب الأول: طبيعة القوانين المؤقتة لدى القضاء الأردني |
| ٨٩ | سبق القضاء للفقهاء بشأن بحث طبيعة القوانين المؤقتة |
| ٨٩ | أولاً: موقف محكمة التمييز: الطابع الإداري للقوانين المؤقتة قبل إقرار البرلمان لها |
| ٨٩ | ثانياً: موقف محكمة العدل العليا: الطابع التشريعي للقوانين المؤقتة |
| ٩٠ | المطلب الثاني: طبيعة القوانين المؤقتة لدى الفقه الأردني |
| ٩٢ | إتفاق الفقه والقضاء بشأن طبيعة القوانين المؤقتة بعد موافقة مجلس الأمة عليها |
| ٩٤ | المبحث الثالث موقفنا من طبيعة القوانين المؤقتة |
| ٩٦ | الفصل الثالث الرقابة على دستورية المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة |
| ١٠٥ | المبحث الأول الرقابة على دستورية المراسيم بقوانين في البحرين |
| ١٠٧ | المطلب الأول: إنعدام الرقابة على دستورية المراسيم بقوانين قبل صدور الدستور الحالي للمملكة ٢٠٠٢ وإنشاء المحكمة الدستورية |

| الصفحة | الموضوع |
|--------|---|
| ١٠٨ | عدم خضوع هذه المراسيم لرقابة الدستورية في ظل أحكام الدستور البحريني ١٩٧٣ شأنها في ذلك شأن القوانين |
| ١٠٨ | القضاء البحريني لم يقر لنفسه في هذه الفترة بحق رقابة دستورية القوانين واللوائح |
| ١٠٩ | المطلب الثاني: إقرار الرقابة على دستورية المراسيم بقوانين بعد صدور الدستور الحالي للمملكة ٢٠٠٢ وإنشاء المحكمة الدستورية |
| ١١٠ | خضوع المراسيم بقوانين لرقابة الدستورية بعد صدور الدستور الحالي وإنشاء المحكمة الدستورية |
| ١١٠ | المراسيم بقوانين في حالة الضرورة تخضع لرقابة الدستورية قبل وبعد إقرار البرلمان لها |
| ١١١ | أ. المحكمة الدستورية تختص برقابة دستورية المراسيم بقوانين قبل إقرار البرلمان لها |
| ١١١ | استثناء المحكمة الدستورية في البحرين برقابة دستورية المراسيم بقوانين |
| ١١٢ | وضع المراسيم بقوانين الصادرة قبل إنعقاد المجلس الوطني في ٢٠٠٢/١٢/١٤ |
| ١١٣ | ب. المحكمة الدستورية تختص برقابة دستورية المراسيم بقوانين حتى بعد إقرار البرلمان لها |
| ١١٤ | المبحث الثاني: الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة في الأردن |
| ١١٦ | رقابة الامتثال هي الأسلوب الرقابي لدستورية القوانين في حالة صمت الدستور |
| ١١٩ | موقف القضاء الأردني من الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة |
| ١٢٠ | المطلب الأول: إنعدام الرقابة على دستورية المراسيم بقوانين قبل صدور الدستور الحالي للمملكة ٢٠٠٢ وإنشاء المحكمة الدستورية |
| ١٢٥ | المطلب الأول: موقف محكمة التمييز من الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة |
| ١٢٦ | المطلب الثاني: موقف محكمة العدل العليا من الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة |
| ١٢٩ | الفرع الأول: رفض محكمة العدل العليا الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة |
| ١٣٠ | الفرع الثاني: تقرير حق محكمة العدل العليا في الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة |
| ١٣٠ | محكمة العدل العليا تقر لنفسها بحق رقابة دستورية القوانين تأسيساً على المبادئ الدستورية السليمة لرقابة الدستورية |
| ١٣٣ | الخاتمة |

| الموضوع | الصفحة |
|--|--------|
| الأمر الأول: قيام السُلطة التنفيذية بالتشريع بمقتضى المراسيم | ١٣٣ |
| بقوانين أو القوانين المؤقتة بعد استثناء على الأصل العام | ١٣٤ |
| المجلس الوطني في البحرين ومجلس الأمة في الأردن يُعتبر كل منهما العضو الأصلي في مجال التشريع | ١٣٧ |
| المجلس الوطني في البحرين ومجلس الأمة في الأردن يُعتبر كل منهما صاحب الولاية العامة في أمور التشريع | ١٣٧ |
| المرسوم بقانون والقانون المؤقت يعتبران استثناء على الأصل العام | ١٣٨ |
| الأمر الثاني: عدم توفيق المُشرع الدستوري الأردني في إطلاق تعبير القوانين على القوانين المؤقتة | ١٤٢ |
| المُشرع الدستوري البحريني كان أكثر توفيقاً في تسمية تشريع الضرورة بالمرسوم بقانون | ١٤٤ |
| المراجع العربية | ١٤٧ |
| المراجع الأجنبية | ١٤٧ |
| الفهرس | ١٤٩ |

١. القانون الدستوري - تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة - ١٩٨٣.
٢. النظام الدستوري اللبناني - ١٩٨٣.
٣. الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري - دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني - ١٩٩٦.
٤. النظم السياسية والقانون الدستوري (تحليل النظام الدستوري المصري) - ٢٠٠٣.
٥. السُلطة التنفيذية في لبنان بين النصوص والواقع - ١٩٨٣.
٦. السُلطة التأسيسية في القانون المقارن (بالفرنسية).
٧. تقوية دور السُلطة التنفيذية في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي - ١٩٨٧.
٨. الطوارئ والأحكام العرفية في دستور المملكة الأردنية الهاشمية - ١٩٨٩.
٩. الأنظمة السياسية (الدول والحكومات) ١٩٩١، ٢٠٠٣.
١٠. تشكيل المجالس النيابية بين نظام الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة في النظم المقارنة وفي مصر - مجلة الحقوق ١٩٩٢.
١١. الإدارة العامة - ١٩٨٤، ١٩٩٣، ٢٠٠٤.
١٢. أصول القانون الإداري - ١٩٨٦، ٢٠٠٢.
١٣. الأموال العامة - ١٩٧٥، ٢٠٠٢.
١٤. مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني - ١٩٩٦.
١٥. الوسيط في القانون الإداري اللبناني - ١٩٩٦.
١٦. القضاء الإداري - مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري - ٢٠٠١.
١٧. القضاء الإداري - ولاية القضاء الإداري - دعوى الإلغاء - ٢٠٠٢.
١٨. القانون الإداري البحريني ٢٠٠٧.

