تعليق على المرسوم رقم 190 لسنة 2022 بتأجيل انعقاد اجتماع مجلس الأمة

صدر المرسوم رقم 190 لسنة 2022 الذي نص على (يؤجل انعقاد اجتماع مجلس الامة الأول من الفصل التشريعي السابع عشر إلى صبح يوم الثلاثاء 22 ربيع الاول 1444ه الموافق 18 أكتوبر 2022م) وافصحت ديباجة المرسوم 190 لسنة 2022 الى انه صدر بعد الاطلاع على المادة 106 من الدستور ، وقد سبق صدور هذا المرسوم صدور المرسوم رقم 185 لسنة 2022 بدعوة مجلس الامة للانعقاد للدور العادي الأول من الفصل التشريعي السابع عشر، وحدد تاريخ 11 أكتوبر 2022 ، وتباينت الآراء القانونية بين رأي ذهب إلى جواز صدور مرسوم تأجيل انعقاد اول جلسة لمجلس الامة وعدم تعارض هذا المرسوم مع أحكام الدستور وذلك استنادا لحكم المادة 106 من الدستور معللا ذلك بأن هذه المادة تجيز للأمير إعمالها في جميع الأوقات وأن حكمها يشمل الجلسة الأولى لاجتماع مجلس الأمة ، وذهب رأي مخالف الى أن هذا المرسوم يخالف حكم المادة 87 من الدستور واستند مؤيدي الرأي القائل بمخالفة المرسوم رقم 190 لسنة 2022 للدستور على صراحة نص المادة 87 من الدستور، ونرى من جانبنا أن دراسة اتفاق أو مخالفة مرسوم تأجيل أول اجتماع لمجلس الأمة موضوع هام من الناحية القانونية ويجب دراسته بشكل تفصيلي معمق، وغي عن البيان أن طبيعة هذه المقالة التي أعدت للنشر في وسائل الإعلام وليست ورقة علمية، فإننا سوف نعرض رأينا دون التقيد بالأصول المنهجية للبحث العلمي.

في البداية نود الإشارة إلى أنه لا يمكن إبداء الرأي بشأن اتفاق المرسوم رقم 190 لسنة 2022 مع احكام الدستور أو مخالفته لها من خلال الاستناد فقط إلى نص المادة 87 أو المادة 106 بمعزل عن مواد دستورية أخرى ذات صلة في موضوع البحث، ويمكن تحديد المواد التي لا بد من عرضها والوقوف على أحكامها للحكم على هذا المرسوم بأنه يتفق أو يخالف أحكام الدستور، وأولى هذه المواد المادة 57 التي توجب إعادة تشكيل الحكومة بعد كل انتخاب لمجلس الأمة، والمادة 83 التي تقرر أن مدة مجلس الأمة أربعة سنوات من تاريخ أول جلسة، وأنه يجب انتخاب المجلس الجديد خلال 60 يوما من نهاية مدة المجلس السابق، والمادة 107 التي تقرر حق سمو الأمير في حل مجلس الأمة، وأنه إذا لم تجرى الانتخابات خلال شهرين من تاريخ الحل يستعيد المجلس المنحل كامل صلاحياته ويستمر حتى نهاية مدته، وكذلك المادتان 85 و86 اللتان تحددان مدة دور الانعقاد وتاريخ بدايته وكيفية الدعوة لانعقاده وفضه، ونظمت المادة 87 إجراءات وميعاد انعقاد أول جلسة لمجلس الأمة والتي تسمى اصطلاحا الجلسة الافتتاحية.

بعد عرض المواد التي نرى أن فهمها بشكل متساند هو السبيل الوحيد للحكم على للحكم على المرسوم رقم190 لسنة 2022 بأنه متوافق مع أحكام الدستور من عدمه، ولعل من القواعد الهامة التي قررها الدستور انه لا يجوز أن تظل الدولة دون حكومة تهيمن على مصالحها، وهو الأمر الذي نص عليه الدستور في المادة 103 حيث أوجب على من يتخلى من الوزراء أو رئيس الوزراء عن منصبه لأي سبب من الأسباب أن يستمر في تصريف العاجل من شؤون منصبه لحين تعيين خلفه، كما ان الدستور يعتبر أن الأصل وجود مجلس أمة يمارس صلاحياته باستمرار، ويتضح ذلك من نص المادة 83 التي أوجبت إجراء الانتخابات خلال 60 يوما من انتهاء مدة المجلس، وشددت هذه المادة على أنه لا يجوز مد الفصل التشريعي إلا لضرورة في حالة حرب ويكون المد بقانون، ومن ذلك يتضح أن المشرع الدستوري يرى ضرورة بالغة لوجود مجلس الأمة يمارس صلاحياته أو على الأقل قادر على ممارستها، أما في حالة حل مجلس الأمة قبل انتهاء الفصل التشريعي فإن المادة 107 أوجبت إجراء الانتخابات خلال شهرين من تاريخ الحل، وإلا استعاد المجلس الذي صدر مرسوم بحله كامل صلاحياته واستمر إلى نهاية مدته، ويلاحظ ان المدد التي حددها الدستور لإعادة انتخاب أعضاء مجلس الأمة سواء في حال إكمال المجلس مدته المقررة بالدستور أو في حال صدور مرسوم بحل مجلس الأمة، حيث انها في الحالة الأولى شهرين اما في الحالة الثانية 60 يوم، وعلى الرقم من اختلاف الصياغة فأنها ذات المدة التي يرى المشرع الدستوري أنها كافية الانتخاب أعضاء المجلس الجديد، وهو ما يكشف عن أهمية وجود مجلس له ولاية التشريع والرقابة على النحو المبين في الدستور.

مما تقدم نخلص إلى أن المشرع الدستوري رتب أهمية بالغة على وجود مجلس أمة يمارس صلاحياته وحدد إجراءات ومواعيد ومدد يجب أن يجتمع مجلس الأمة خلالها، حيث حدد في المادة 83 ان حساب مدة المجلس تبدأ من تاريخ أول اجتماع له وليس من إعلان النتائج، ونظم موعد انعقاد أول اجتماع لمجلس الأمة – الجلسة الافتتاحية - بأن يكون خلال أسبوعين من انتهاء الانتخابات، ونظرا للأهمية التي رسمها المشرع الدستوري لوجود البرلمان لممارسة مهامه ، احتاط المشرع الدستوري لحالة عدم صدور مرسوم دعوة مجلس الأمة للانعقاد خلال تلك المدة التي حددها ب 14 يوما يجب أن يصدر مرسوم الدعوة وينعقد المجلس خلالها ، فإن لم يصدر مرسوم الدعوة اعتبر أن المجلس مدعوا للانعقاد في اليوم التالي لانتهاء هذه المدة وإذا صادف هذا اليوم عطلة امتد الميعاد إلى أول يوم عمل بعد العطلة، ويجب التأكيد على أن المادة 87 وإن كانت تتساند مع المواد 85 و86 في تنظيم مدد ادوار الانعقاد وإجراءات الدعوة لبدء اجتماعات مجلس الامة ، إلا أنها جاءت استثناء من المادتين 85 و86 لما تشكله هذه الجلسة من أهمية خاصة بحسب أحكام الدستور، فالجلسة الأولى في الفصل التشريعي هي في ذات الوقت الجلسة الأولى في دور الانعقاد الأول، إلا أنها تتميز بخصائص عن سائر جلسات

مجلس الأمة الأخرى بما فيها الجلسة الأولى لدور الانعقاد الثاني أو الثالث أو الرابع من ذات الفصل التشريعي، ويكمن الاختلاف بين الجلسة الأولى لاجتماع مجلس الأمة عن أي جلسة اخرى في ثلاثة أمور، الأمر الأول انه من تاريخ انعقاد هذه الجلسة يبدأ حساب مدة الفصل التشريعي وذلك حسب ما قررته المادة 83، والامر الثاني أنه بتاريخ انعقاد هذه الجلسة يجب أن تكون الحكومة الجديدة قد شكلت وهو ما تقضي به المادة 57، والامر الثالث الذي يميز هذه الجلسة أنه يجب أن ينتخب فيها رئيس المجلس و نائبه قبل أي عمل آخر من أعمال المجلس إعمالا لحكم المادة 92 ومن المعلوم أنه قبل الجلسة الأولى لا يوجد رئيس لمجلس الأمة ، اما رئيس السن فتتحدد اختصاصاته في إدارة الجلسة الافتتاحية فقط الى ان يتم اختيار رئيسا للمجلس، أي أنه لا يوجد رئيس يمثل مجلس الأمة من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات وحتى انعقاد اجتماع أول جلسة لمجلس الأمة، ووجود رئيس يمثل مجلس الأمة أمر هام جدا ويستدل على أهميته من اشتراط الدستور وجوب انتخاب الرئيس ونائبه في أول جلسة بعد اداء الأعضاء للقسم وقبل مباشرة أي إجراء أو عمل آخر.

بناء على ما تقدم فإن هذه الفوارق الثلاثة الهامة جدا من منظور المشرع الدستوري هي التي ميزت الجلسة الأولى عن غيرها من جلسات مجلس الأمة، وقد تنبه المشرع الدستوري لأهمية هذه الجلسة وخصها بأحكام استثنائية دون غيرها من الجلسات حتى ما كان منها مخصصا الافتتاح دور انعقاد عادي لمجلس الأمة غير دور الانعقاد الأول، ويتضح ذلك من أن المشرع الدستوري استهل المادة 87 التي تنظم إجراءات ومواعيد عقد الجلسة الأولى لمجلس الأمة بعبارة - استثناء من أحكام المادتين السابقتين - وهما مادتان تنظمان أحكام انعقاد جلسات مجلس الأمة وبداية دور الانعقاد وما يجب اتخاذه إذا لم يصدر مرسوم الدعوة لانعقاد مجلس الأمة في أدوار الانعقاد الاخرى بعد دور الانعقاد الأول.

ويجب أن نشير إلى أن المادة 106 من الدستور تعتبر استثناء من الأصل العام الذي يفترض وفق أحكام الدستور أن مجلس الأمة يحق له ويجب عليه عقد اجتماعاته خلاله أي دور انعقاد بشكل دوري خلال المواعيد والمدد المحددة بالمواد 85 و86، وقد تحسب المشرع الدستوري لوجود ضرورة تتطلب الخروج على هذا الأصل، وقرر بالمادة 106 ان لسمو أمير البلاد الحق بتأجيل انعقاد جلسات مجلس الأمة في خلال دور الانعقاد، وحدد المشرع مدة الوقف بحد أقصى وبين أثر الوقف على مدة دور الانعقاد الذي يقرر سمو الأمير وقف انعقاد جلسات مجلس الأمة خلاله لمدة لا تزيد عن شهر، وبين أن هذه المدة لا تحسب ضمن مدة دور الانعقاد، وهو ما يؤكد ان حكم المادة 106 استثناء من الأصل العام وهو وجوب عقد جلسات مجلس الأمة خلاله الفترة من اول جلسة يحددها مرسوم دعوة مجلس الامة للانعقاد ومرسوم فض دور الانعقاد.

مما تقدم يتضح أن المشرع الدستوري أضفى على الجلسة الأولى للانعقاد مجلس الأمة أهمية خاصة من خلال إفراده أحكاما خاصة بها حيث نص الدستور بشكل صريح على أن هذه الأحكام تعتبر استثناء من الأصل المقرر في المادتين 85 و86 من الدستور، وحيث تبين لنا من العرض السابق أن حكم المادة 106 من الدستور يعتبر استثناء من الأصل العام وهو عقد جلسات مجلس الأمة أثناء دور الانعقاد دون أي قيد، وإذا كانت القاعدة في تفسير الأحكام أن الاستثناء لا يتوسع في تفسيره ولا يقاس عليه، ولما كانت كل من المادة 87 والمادة 106 تعتبر استثناء من الأصل ، فإن لكل مادة من هاتين المادتين نطاق تحكمه ويجب أن تلتزم حدود هذا النطاق ولا تتعداه، ومن غير المقبول منطقا ان يطبق حكم استثنائي، للحيلولة دون اعمال حكم استثنائي اخر تقرر كل منهما بذات الأداة التشريعية، لأن تطبيق الاستثناء المراد العمل به واستبعاد الاستثناء الذي تقرر بنص صريح وبنصوص متساوية في الزاميتها في تدرج القواعد القانونية، ونعني هنا الأحكام المقررة بالمادة 87 التي تنظم أحكام عقد أول اجتماع لمجلس الأمة، فإن أثر ذلك يكون عودة إلى الأصل ، وبذلك تهدر الغاية التي وضع المشرع الدستوري نص المادة 87 لتحقيقها، وهو أمر لا نعتقد أنه يتفق مع المنطق القانوني السليم، يضاف الى ذلك أن حكم المادة 87 حكم خاص بانعقاد اول جلسة لمجلس الامة ، اما حكم المادة 106 فأنه حكم أوسع مدى يجوز اعماله في اكثر من حالة وفي اكثر من دور انعقاد أي انه حكم عام والقاعدة في التفسير ان الخاص يقيد العام وحكم المادة 87 خاص بالجلسة الأولى فهو يقيد حكم المادة 106.

بناء على ما تقدم نرى ان المرسوم رقم 190 لسنة 2022 لا يتفق مع احكام الدستور وهو مخالف لحكم المادة 87 التي خصصها المشرع الدستوري لتنظيم إجراءات ومواعيد عقد اول جلسة لاجتماع مجلس الامة في كل حالة من الحالات المنصوص عليها في تلك المادة، والقول بغير هذا الرأي يعني انه يجوز تأجيل انعقاد مجلس الامة لمدة تصل الى شهر بعد التاريخ المقرر في المادة 87 ، وهو امر يرتب وجود فترة زمنية لا يوجد فيها مجلس امه قادر على ممارسة دوره الرقابي والتشريعي، حيث تتجاوز هذه المدة المدد التي شدد الدستور على اجراء الانتخابات خلالها سواء قبل انتهاء ولاية مجلس الامة بنهاية مدته ، او بعد فترة الحل، حيث ان مجلس الامة السابق على عقد الانتخابات انتهى فعلا سواء باستكمال المدة المقررة بالمادة 83 ، او بإجراء الانتخابات خلال شهرين من تاريخ حل المجلس السابق – علما ان المحكمة الدستورية استقرت على ان المدد التي تحسب بالشهر لا تفسر على ان الشهر 30 يوم - وحيث صدر مرسوم حل مجلس الامة رقم 136 لسنة 2022 بتاريخ 2/ 8/ 2022 ، وحيث ان تاريخ انتخاب أعضاء مجلس الامة صادف 2022/9/29 وانتهت عملية الانتخاب بتاريخ 30/ 2022/9 ، فأن مجلس الامة السابق انقضت ولايته بتاريخ 30/9/ 2022 ولا يمكن استعادتها باي اجراء قانوني ، ومجلس الامة الجديد لم يمكن من الاجتماع في المواعيد المقررة دستوريا ، وهو الامر الذي يتضح ان البلاد في حالة من الفراق التشريعي، لذا نرى انه من الضروري ان تعقد الجلسة الأولى في موعد أقصاه 2022/10/14، واذا لم

يصدر مرسوم الدعوة بتحديد الجلسة خلال هذا الميعاد فأن حكم المادة 87 صريح في ان المجلس يعتبر مدعوا للانعقاد في اليوم التالي لانتهاء هذه المدة، ولما كان يوم 15/ 10 / 2022 عطلة رسمية فأن الجلسة الأولى لمجلس الامة يجب أن تعقد في يوم الاحد 16/ 2022/10، ولعل من الجدير بالذكر ان عدم مراعاة هذه الاحكام لم يقرر له المشرع الدستوري جزاء خاصا كالبطلان مثلا ، الا ان ذلك يعد مخالفة صريحة لإحكام الدستور يجوز مسائلة الحكومة عنها امام البرلمان.

المحامي

د. جمال الفضلي