- **مقال قانوني بعنوان: مرسوم البطلان وحالة الضرورة.**

يبين هذا المقال القانوني الصِرف، وبشكلٍ موجز، نظرية مرسوم الضرورة ومدى انطباق ضوابطه وقيوده على المرسوم بقانون رقم ٥ لسنة ٢٠٢٢ المتعلق بضرورة التصويت طبقاً للعنوان الثابت بالبطاقة المدنية.

مقدمة:

مراسيم الضرورة هي في حقيقتها تشريعات قانونية تصدر من قِبل السلطة التنفيذية، وتصل بطبيعة الحال إلى مرتبة ودرجة القوانين، والتي عادةً ما تصدرها السلطة التشريعية، وذلك في أحوال استثنائية طبقاً لقواعد وقيود وضوابط يجب ألا تحيد عنها السلطة التنفيذية. علاوةً على ذلك فإن هذه المراسم تسمى عن بعض أهل الفقه بالأوامر الرئاسية، ويسميها البعض الآخر بالمراسيم بقوانين، وتسمى أيضاً عند البعض بلوائح الضرورة أو بمراسيم الضرورة.

- **تعريف لوائح الضرورة:**

تعرف لوائح الضرورة (أو مراسيم الضرورة) بأنها لوائح تصدر عن السلطة التنفيذية (الحكومة) وذلك بحال غياب البرلمان إما بسبب انتهاء مدته الدستورية أو بسبب حل البرلمان بالطرق الدستورية أو بسبب العطلة البرلمانية، والتي يكون فيها البرلمان قائماً من الناحية الدستورية إلا أنه غير منعقد من الناحية الواقعية، وذلك فيما لو حدث أمر طارئ وضروري وهام وحال لا يمكن أن يتم مواجهته إلا من خلال إصدار تلك المراسيم حفاظاً على كيان الدولة ومصالحها العليا والأمن الاجتماعي والسلم العام.

يستفاد من هذا التعريف أن هذه النوعية من المراسيم إنما هي في جوهرها وحقيقتها الدستورية تشريعات قانونية، تصاغ بأيادي حكومية، وتعتبر نافذة وذلك وفقاً لفقه الواقع، و ذو مشروعية استثنائية ومؤقتة، إلى أن تقر نهائياً من قبل البرلمان وذلك وفقاً للإجراءات التي حددتها المادة (٧١) من الدستور الكويتي، وإلا أضحت هذه المراسيم غير دستورية ويترتب على ذلك بحكم الدستور زوالها وبأثر رجعي واعتبارها كأن لم تكن .

- **السند الدستوري للوائح الضرورة:**

للمراسيم بقوانين حظوة لدى المشرع الدستوري وذلك عندما تبنى النظرية وأقر بمشروعيتها ومنح لها نصاً دستورياً خاصاً في الدستور الكويتي، فقد نصت المادة (٧١) من الدستور:

"إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون على أن لاتكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية. ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها ، إذا كان المجلس قائما وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها قوة القانون إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر".

ويغدو من الأهمية بمكان الإشارة إلى أن المراسيم بقوانين تكتسب درجة القوانين وقيمتها الدستورية وذلك وفقاً لما يتعلق بنظرية تدرج القواعد القانونية في النظام القانوني.

- **أهمية المراسيم بقوانين:**

تكمن أهمية مراسيم القوانين في قدرتها العالية على مواجهة الأمور الطارئة والضرورية والهامة والحالّة التي تهدد الدولة وكيانها ومصالحها العليا والأمن الاجتماعي والسلم العام، وذلك فيما لو تعذر مواجهة هذه الاحداث الجسام بطريق غير لوائح الضرورة. ومن هذا المنطلق ضرب بعض فقهاء القانون أمثلة - على سبيل المثال لا الحصر - لوقائع توافرت فيها حالة الضرورة مما يجعل منها مبرراً لتدخل السلطة التنفيذية في إصدار المراسيم بقوانين لمواجهة الحدث الضروري ، كواقعة حدوث فيضانات أو براكين أو حدث هام وضروري وحال وطارئ لا يحتمل علاجها التأجيل.

لابد من الإشارة إلى أن المحكمة الدستورية في الكويت قد أقرت - بموجب عدد من الاحكام - بحق السلطة التنفيذية في إصدار مراسيم لها قوة القانون لطالما التزمت السلطة التنفيذية بضوابط وقيود وشروط تلك المراسيم.

- **ضوابط وقيود لوائح الضرورة في النظام الدستوري الكويتي:**

١- المدة الزمنية :

يجب أن يصدر مرسوم الضرورة في ظل غياب البرلمان، وذلك إما بسبب انتهاء مدته أو بسبب العطلة البرلمانية أو بسبب حل البرلمان، وإلا صار هذا المرسوم مرسوماً باطلاً لعدم دستوريته طبقاً لنص المادة (٧١) من الدستور الكويتي.

٢- توافر حالة الضرورة:

اشترطت المادة (٧١) من الدستور الكويتي توافر حالة الضرورة كقيد موضوعي لازم وهام لإصدار السلطة المختصة لمرسوم الضرورة ، ولم تحدد المادة سالفة الذكر حالات الضرورة حصراً بل تركتها للسلطة التنفيذية ورقابة القضاء الدستوري. وفي هذا الصدد فقد وضع بعض الشراح معياراً منضبطاً لتوافر حالة الضرورة تتمثل في توافر حالة طارئة وحالّه وضرورية تهدد أمن الدولة ومصالحها العليا والسلم العام ولا يمكن مواجهتها إلا باستخدام أداة مرسوم الضرورة.

٣- الرقابة البرلمانية على مراسيم الضرورة:

مثلما منح المشرع الدستوري - طبقاً لنص المادة (٧١) من الدستور الكويتي - السلطة التنفيذية الحق في إصدار مراسيم لها قوة القانون، ألزم المشرع الدستوري في ثنايا المادة (٧١) من الدستور السلطة مُصدرة المرسوم عرض المرسوم على البرلمان خلال ١٥ يوم (كحد أقصى) من تاريخ صدوره إذا كان البرلمان قائماً، بمعنى أن البرلمان موجود من الناحية القانونية إلا أنه غائب من الناحية الواقعية بصفة مؤقته بسبب الاجازة.

وفي حالة عدم وجود البرلمان من الناحية القانونية والواقعية بسبب انتهاء عمر البرلمان أو بسبب حله، فيجب عرض المرسوم على البرلمان الذي سيتشكل في أول اجتماع له.

الجدير بالذكر أن مرسوم الضرورة يجب ألا يصدر مخالفاً لقواعد الدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية. وفي كل الأحوال اذا لم تلتزم السلطة التنفيذية بضوابط وقيود مراسيم الضرورة فإن المرسوم يعد باطلاً من الناحية الدستورية، وبحكم اللزوم وبموجب المادة (٧١) من الدستور يزول المرسوم بأثر رجعي ما كان له من قوة قانونية ملزمة بغير حاجة لإصدار قرار بذلك.

وبإنزال ما تقدم من قواعد دستورية وقانونية ثابتة ومنظمة لمراسيم الضرورة على المرسوم بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٢٢ بشأن تعديل بعض احكام القانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٦٢ في شان انتخابات أعضاء مجلس الامة الصادر بتاريخ ٢٠٢٢/٨/١٧ نجد أن المرسوم بقانون قد تضمن تعديلاتٍ جوهرية وهامة على آلية الانتخابات. ولعل أهمها وأكثرها جوهريةً وخلافاً ربط المرسوم بقانون سالف الذكر بين موطن الانتخاب للناخب وبين عنوان السكن المدون في البطاقة المدنية، وذلك بموجب نص المادة (١) من المرسوم بقانون سالف الإشارة والتي نصت:

" على كل ناخب أن يتولى حقوقه الانتخابية بنفسه في الدائرة الانتخابية التي بها موطنه، وموطن الانتخاب هو المكان الذي يقيم فيه الشخص بصفة فعلية ودائمة والثابت ببطاقته المدنية. ويجب على الناخب إذا غير موطنه الانتخابي أن يعلن التغيير كتابة إلى الهيئة العامة للمعلومات المدنية لإجراء التعديل اللازم في جداول الانتخاب في المواعيد وبالإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون. ويعتبر موطنا المكان الذي يتواجد فيه الناخب إذا استحالت إقامته في موطنه الأصلي لقوة قاهرة أو ظروف طارئة ".

وإذ يرى الكاتب أن هذا التعديل مهم ومستحق لضمان نزاهة العملية الانتخابية، إلا أن هذا التعديل لا يرقى ليصل لمرتبة الضرورة الحالّة والطارئة التي لا يحتمل علاجها لتأجيل، وذلك لوجود فرق شاسع بين حالة الأهمية وحالة الضرورة. فكل أمر ضروري هو أمر هام وليس كل أمر ها هو أمر ضروري. فإذا كانت الواقعة التي تبرر تدخل السلطة التنفيذية لإصدار المرسوم بقانون واقعة طارئة وحالّة وضرورية لا يمكن مواجهتها حفاظاً على كيان الدولة وأمنها العام إلا بطريق تفعيل المادة (٧١) من الدستور، جاز للسلطة التنفيذية تفعيلها. أما وإذا كانت الواقعة هامة ولكنها تحتمل التأجيل في تشخيص الحالة وتقديم الحل فإن مبرر تفعيل المادة سالفة الذكر قد انتفت.

وبالتالي فإن الإشكالية الدستورية لا تكمن في المرسوم بقانون موضوعاً ، إنما تكمن الإشكالية في استخدام أداة المرسوم بقانون بشكل مخالف شكلاً لعدم توافر حالة الضرورة.

علاوةً على ذلك فإن السلطة التنفيذية يبدو وأنها لا تثق في جدوى المرسوم من الناحية القانونية ، ويتضح ذلك جلياً من نص المادة (٣) من المرسوم بقانون سالف الإشارة حينما اعتبرت أن أحكام هذا المرسوم كلياً هي احكام انتقالية تنتهي بإجراء أول انتخابات برلمانية بعد نفاذة . فإذا كانت الواقعة التي بررت للسلطة المختصة إصدار المرسوم واقعة هامة وضرورية وحالّة وطارئة لا تحتمل التأجيل فلماذا قدمت السلطة التنازل عن سريان المرسوم بقانون بعد إجراء أول انتخابات برلمانية بعد نفاذة .؟

ختاماً:

يرى الكاتب بأن المرسوم بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٢٢ بشأن تعديل بعض احكام القانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٦٢ في شان انتخابات أعضاء مجلس الامة الصادر بتاريخ ٢٠٢٢/٨/١٧ قد تضمن تعديلاتٍ هامة وجوهرية من الناحية الموضوعية ، وبشكل يحقق ضمانة هامة لنزاهة العملية الانتخابية ، إلا أن حالة الضرورة التي تبرر للسلطة المختصة اصدار مرسوم الضرورة لم تكن متوافرة في المرسوم مما أضعف حجته الدستورية وجعلت منه مرسوماً جدلياً يدور حول فلك والاستحقاق السياسي والتاريخي لضمان نزاهة العملية الانتخابية وبين فلك التجاوز غير المبرر على القواعد الدستورية سارية النفاذ والفعالية .

وعليه تميل هذه المقالة القانونية إلى أن المرسوم محل الجدل – بالرغم من أهميته – هو أقرب لدائرة عدم الدستورية ، وذلك بسبب انتفاء حالة الضرورة والتي تبرر للسلطة مصدرة المرسوم تفعيل نص المادة (٧١) من الدستور لتتدخل بإصدار مرسوم له قوة القانون ، وكان عليها ، من منطلق الحيطة والحذر ، أن تنتظر البرلمان القادم لمعالجة المشكلات الجسام التي تصدى لها المرسوم وتقديم أفضل الحلول .

إعداد المحامي / خالد السرهيد

باحث دراسات عليا بقسم القانون الخاص في كلية القانون الكويتية العالمية

KILAW